



BIANCA RIBEIRO DE LUCENA CARDOSO

**QUAL O NÍVEL DE MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA DO PRIMEIRO
GOVERNO OBAMA CONTRA O TERRORISMO PARA O PAQUISTÃO E O
AFEGANISTÃO?**

João Pessoa

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BIANCA RIBEIRO DE LUCENA CARDOSO

**QUAL O NÍVEL DE MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA DO PRIMEIRO
GOVERNO OBAMA CONTRA O TERRORISMO PARA O PAQUISTÃO E O
AFEGANISTÃO?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a conclusão do
Curso de Graduação em Relações Internacionais
da Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Augusto Wagner Menezes Teixeira Jr.

João Pessoa

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C179q Cardoso, Bianca Ribeiro de Lucena.

Qual o nível de mudança na política externa do primeiro governo Obama contra o terrorismo para o Paquistão e o Afeganistão/ Joyce Kelly Costa Silva. – João Pessoa, 2016.

72f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Augusto Wagner Menezes Teixeira Jr.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – UFPB/CCSA.

1. Política externa – Norte-Americana – mudança. 2. Governo Obama. 3. Terrorismo – Paquistão. 4. Terrorismo – Afeganistão.

I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 327(043.2)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 10,0, o Trabalho de
Conclusão de Curso

"Qual o nível de mudança na Política Externa do Primeiro Governo Obama contra o
terrorismo para o Paquistão e o Afeganistão?"

Elaborado por

Bianca Ribeiro de Lucena Cardoso

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

Bacharel em Relações Internacionais.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior – UFPB (Orientador)

Prof.ª Dr.ª Jeane Silva de Freitas – UEPB

Prof. Dr. Túlio Sérgio Henrique Ferreira - UFPB

João Pessoa, 22 de junho de 2016.

RESUMO

Após os atentados terroristas do 11 de Setembro, o terrorismo foi alçado, ao principal desafio do Sistema Internacional, na área de segurança e de defesa. O resultado foi a formulação de uma nova percepção na tendência que guiava as relações internacionais norte-americanas, tendência essa que passou a ser conhecida mundialmente como "Doutrina Bush". Porém, em 2009, toma posse como presidente dos Estados Unidos Barack Obama, que tenta recapturar certos aspectos do *status quo* estratégico que existia no Oriente Médio antes dos atentados, através de um chamado novo começo na política externa norte-americana para o Oriente Médio. O objetivo deste trabalho é identificar o nível de mudança em política externa que ocorreu no Governo Obama nas medidas adotadas para a região do Afeganistão e Paquistão. Por isso, ao longo do trabalho, através de uma abordagem qualitativa, serão mostradas as medidas de política externa norte-americanas para o Oriente Médio adotadas no governo Bush e no Governo Obama e utilizando o modelo de mudança em política externa de Hermann, a relação dos agentes de mudança primários na tomada de decisão e sua influencia no nível de mudança em política externa. Onde é possível notar que há basicamente uma mudança de programa no Governo Obama, no qual apenas os meios são alterados mas os fins para os quais esses meios são utilizados continua o mesmo.

Palavras-chave: Mudança em política externa. Obama. Afeganistão. Paquistão. Terrorismo

ABSTRACT

After the terrorist attacks of September 11th, terrorism was raised, as the main challenge of the International System, security and defense area. The result was the formulation of a new perception in the trend that was leading the United States's international relations, the "Bush Doctrine". But in 2009, Barack Obama assumes the Presidency, trying to recapture certain aspects of the strategic status quo that existed in the Middle East before the attacks, called through a new beginning in the american foreign policy for the Middle East. The objective of this study is to identify the level of change in foreign policy that occurred in the measures adopted towards the Afghanistan and Pakistan region during the Obama administration. Through a qualitative approach, will be shown the measures of United States's foreign policy for the Middle East adopted in the Bush administration and in the Obama administration and using the Hermann's model of change in foreign policy, will be shown as well the relationship between the primary agents of change in decision-making process and its influence on the level of change in foreign policy. Therefore you can see that there is basically a program change in the Obama administration, in which only the means are changed but the purpose for which these means are used remains the same.

Keywords: Change in foreign policy. Obama. Afghanistan. Pakistan. Terrorism

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. CONTEXTO HISTÓRICO: O TERRORISMO E OS ATENTADOS DO 11 DE SETEMBRO NA POLÍTICA EXTERNA NORTE AMERICANA PARA A REGIÃO <i>AFPAK</i>	12
1.1 Terrorismo, Atentados do 11 de setembro e o novo rumo na política externa.....	12
1.2 Reação do Governo Bush aos atentados e as reações institucionais e militares.....	16
1.3 Governo Obama e a esperança de uma nova reação.....	21
2. REFERENCIAS TEÓRICO-CONCEITUAIS: O MODELO DE HERMANN EM ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	28
2.1 Política externa e sua análise.....	28
2.2 Mudança em política externa segundo o modelo de Hermann.....	39
2.3 Método de análise.....	38
3. OBAMA E AS “NOVAS” MEDIDAS DE POLÍTICA EXTERNA PARA O AFGANISTÃO E PAQUISTÃO: QUAL O NÍVEL DE MUDANÇA?.....	41
3.1 Política externa adotada para o Afeganistão e Paquistão.....	41
3.2 Líder predominante, burocracia governamental, reestruturação doméstica e choque externo: aplicando as categorias propostas por Hermann.....	51
3.3 Nível de mudança.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66
ANEXOS.....	72

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que fizeram parte da minha formação e de mais essa etapa prestes a ser concluída em minha vida.

INTRODUÇÃO

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 motivaram os Estados Unidos a justificar uma "cruzada global contra o terror" buscando com ela a defesa da segurança internacional e principalmente a segurança do seu território nacional. A partir de então, o terrorismo foi alçado, ao principal desafio do Sistema Internacional, na área de segurança e de defesa. O resultado foi a formulação de uma nova percepção na tendência unilateral que guiava as relações internacionais norte- americanas, tendência essa que passou a ser conhecida mundialmente como "Doutrina Bush".

Porém, em 2009, toma posse como presidente dos Estados Unidos Barack Obama, que tenta recapturar certos aspectos do status quo estratégico que existia no Oriente Médio antes do 11 de Setembro, através de um chamado novo começo na política externa norte Americana para a região do Afeganistão e Paquistão.

O objetivo central desse presente trabalho consiste na análise das medidas de política externa para o Paquistão e o Afeganistão adotadas pelo Governo Obama, em seu primeiro mandato, e em que nível elas diferem das medidas adotadas pelo Governo Bush após os atentados do 11 de Setembro de 2001.

A região escolhida será o Paquistão e o Afeganistão, também conhecida como região AfPak, pois essa região foi a área escolhida pelo Pentágono e o Departamento de Estado do Governo Bush para a execução das propostas contrterroristas, já que as maiores redes terroristas e que ameaçavam o território americano estavam concentradas na região do Oriente Médio, tendo o Afeganistão como principal alvo na oportunidade e o Paquistão como principal canal de acesso ao alvo.

Já o período de análise escolhido, o primeiro mandato do governo do Presidente Obama, é devido ao seu discurso proferido no Cairo, em 4 de junho de 2009, ano em que tomou posse, intitulado “Um novo Começo”, onde para essas novas promessas e mudanças são dados prazos que vão até o final do seu mandato, outro motivo seria que por ser um mandato já finalizado, há uma maior bibliografia e documentos sobre.

O embasamento teórico para a análise será o modelo de mudança de política externa de Charles Hermann (1990) que aborda as dinâmicas do líder predominante, da burocracia governamental, reestruturação doméstica e choque externo e sua relação com a tomada de decisão para que se possa gerar uma mudança em política externa.

O presente trabalho encontra-se dividido em três capítulos, cada um com suas respectivas subdivisões. O primeiro capítulo será um panorama mais contextual. Onde será vista a questão do terrorismo e de como depois dos ataques do 11 de Setembro de 2001 esse problema foi alçado ao principal desafio do Sistema Internacional, na área de segurança e de defesa.

Falarei também de como a superpotência mundial, os Estados Unidos, comandados pelo então Presidente George W. Bush (2001-2009) declararam o “*War on Terror*” contra os chamados grupos terroristas e qualquer Estado acusado de fornecer apoio para tais organizações. De como a política externa desse governo para o Grande Oriente Médio foi baseado na “Estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos”.

Essas exposições seriam importantes pela percepção da ameaça aos Estados Unidos e a importância do terrorismo internacional como fonte de ameaça à segurança estatal e também humana, no sentido de ameaça tanto aos aspectos políticos, económicos, sociais e como também ambientais, tornou-se uma prioridade nas agendas de política externa governamentais, dando lugar a uma cooperação nunca antes vista na luta contraterrorista. (ROGERS, 2008).

As medidas de política externa para a região AfPak no Governo Bush após os atentados do 11 de Setembro de 2001 também serão abordadas nessa seção. E por fim, tendo em vista a eleição do Presidente Barack Obama, que foi vista como esperança de que a política externa norte americana tomasse um novo rumo, com a grande expectativa era de que essa “Doutrina Bush” fosse deixada de lado e que o Governo Obama fosse o “governo da esperança” (VIANNA, 2010), serão expostas as promessas de um novo rumo da política externa norte Americana para essa região.

O segundo capítulo terá um caráter teórico- conceitual, onde além de conceitos sobre a análise de política externa, será exposto o modelo teórico que será trabalhado, o modelo de tomada de decisão e mudança em política externa de Charles Hermann (1990).

Pois é de suma importância explicar primeiramente como funciona a tomada de decisão no âmbito do próprio líder, dando ênfase também para a burocracia política, reestruturação doméstica e choques externos, para depois disso ter uma maior facilidade em compreender o que influencia as atitudes tomadas pelos principais atores da política externa norte americana que possam gerar uma mudança em política externa.

Ainda dentro desse modelo de Hermann, serão expostas condições que podem promover uma reorientação da política externa. E também os estágios da tomada de decisão

em uma mudança de política externa. Para, por fim, abordar os níveis de mudança em política externa em si, que segundo Hermann (1990), poderiam ser enquadrados em quatro categorias: mudança de ajuste, mudança de programa, mudança de problema/objetivo e mudança na orientação internacional, que seria justamente o problema de pesquisa.

O final deste capítulo conta com uma explanação da metodologia usada e de como esse modelo de mudança de política externa de Hermann vai ser testado na análise do caso. Onde será analisada a relação entre estrutura, processo e agente, que nessa pesquisa seriam os fatores domésticos e influências externas como estrutura, os níveis de mudança e continuidade como o processo e os tomadores de decisão como agentes. A estrutura com a função de definir a relação entre os indivíduos e suas atribuições, assim como determinar o processo, delimitando as “normas do jogo”. Os atores acabando por também definir o processo, assim como sendo capazes de definir a estrutura, já que muitas das normas e procedimentos burocráticos se dão de uma forma mais informal, dependendo de questões pessoais dos agentes.

No terceiro e último capítulo, será feito uma análise de política externa, usando os conceitos desenvolvidos por Charles Hermann, onde serão apresentadas as medidas de política externa para o Afeganistão e Paquistão realmente adotadas no primeiro mandato do Governo Obama, e para isso serão usadas duas obras como referências, a de Duek (2015) e a de Woodward (2010), além de demais autores que abordam essas medidas e relatórios publicados, como os *Pakistan Index* e *Afghanistan Index*, da Brookings Institution e o *The Military Balance*.

Se faz importante mencionar as medidas tomadas já que foi muito notado que sua imagem distanciou-se cada vez mais da autoimagem criada desde a campanha eleitoral e se elegeu opondo-se às políticas externas às quais agora dá continuidade.

Obama realizou operações estratégicas, que subscreveram um plano destinado a perturbar, desarticular e derrotar a grupos aliados da Al-Qaeda na região, e principalmente operações para evitar tanto o Afeganistão como o Paquistão de fornecer refúgios para terroristas internacionais no futuro (WOODWARD, 2010).

A mudança que Obama tem enfatizado, envolve principalmente uma modificação na abordagem dessa guerra, ganhando a boa vontade e simpatia da população dessa região, e enfatizando que, mais do que o combate militar, a proteção e segurança da população civil e a criação de oportunidades, estado de direito, democracia e infraestrutura seriam

componentes essenciais para a quebra da rede social e opressiva do Taliban e o combate ao terrorismo (WOODWARD, 2010).

Na subseção “Líder predominante, burocracia governamental, reestruturação doméstica e choque externo” encontram-se essas categorias propostas por Hermann aplicadas no primeiro mandato do Governo Obama, tentando entender a relação de cada agente com o nível de mudança encontrado na política externa de Barack Obama.

E por fim, será analisado em que nível essa mudança acontece, levando em conta as medidas expostas e a influência desses agentes primários de mudança, definindo, portanto, se o nível de mudança se deu com uma mudança no de ajuste, mudança no programa, mudança no problema ou objetivo ou uma mudança na orientação internacional.

1. CONTEXTO HISTÓRICO: O TERRORISMO E OS ATENTADOS DO 11 DE SETEMBRO NA POLÍTICA EXTERNA NORTE AMERICANA PARA A REGIÃO *AF-PAK*

1.1 Terrorismo, atentados do 11 de setembro e novo rumo na política externa

O presente trabalho, ensejando entender o nível de mudança da política externa do primeiro mandato do Governo Obama, parte da necessidade de explicitar, primeiramente, o significado de terrorismo, pois a política externa adotada por esse governo, sugeriu algumas divergências da adotada pelo governo anterior, de George W. Bush, após os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos.

Ao discutir sobre terrorismo é de suma importância, antes de tudo, conhecer as suas mais diversas definições. Muito se expõe que o ato de ir contra o governo vigente, utilizando-se de práticas ilegais, é considerado terrorismo. Porém essa definição não se sustenta pelo fato de, em certos casos, existirem regimes ilegítimos no poder, tornando, portanto, essa aplicação prática do termo equivocada. Outro ponto importante nesse debate é a inserção de crimes comuns e guerrilhas como terrorismo, que muitas vezes são confundidos por utilizarem técnicas de guerra irregular, o que provoca confusão e torna sua definição ainda mais difícil (ROGERS, 2008).

É possível observar uma gama enorme de definições da atividade terrorista. Uma definição sucinta é a proposta pela NACCJSG¹ (1976 *apud* ROGERS, p. 173, 2008), na qual o terrorismo se configura como “a ameaça da violência e do uso do medo para coagir persuadir e ganhar a atenção do público”. Uma definição considerada mais completa é a proposta por Wardlaw (1982 *apud* ROGERS, 2008), em que:

Terrorismo político é o uso ou ameaça de uso da violência por parte de um indivíduo ou grupo, quer agindo a favor ou em oposição à autoridade estabelecida, quando tal ação é projetada para criar ansiedade extrema e/ou efeitos de medo de indução em grupo alvo maior do que as vítimas imediatas com o objetivo de coagir esse grupo em aderir às suas demandas políticas dos autores. (WARDLAW, 1982: 16 *apud* ROGERS, p. 173, 2008)

¹ National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals.

A definição de Wardlaw restringe o terrorismo a uma dimensão política, excluindo crimes comuns e guerrilhas urbanas do conceito. Por essa restrição, Rogers afirma que a definição exposta acima é mais completa em relação às demais (ROGERS, 2008).

Outra conceituação importante é a do Departamento de Estado dos Estados Unidos, na qual o terrorismo é conceituado como uma “Violência premeditada, politicamente motivada contra alvos não-combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, geralmente com a intenção de influenciar uma audiência” (DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS, 2001: p. 13 *apud* ROGERS, 2008). Essa definição se faz importante pois será a definição base do presente trabalho, já que se trata de uma definição de um órgão oficial do país a ser trabalhado.

Essa variedade de definições acaba gerando diversas interpretações sobre o terrorismo. Consequentemente, os Estados podem vir a ter diferentes opiniões na classificação de certos grupos como de fato terroristas ou não. (ROGERS, 2008). Já que são convergentes quanto a natureza do terrorismo mas há disparidades sobre como e por quem o ato é perpetrado, um exemplo disso é que alguns dos grupos terroristas não são reconhecidos como terroristas por certos Estados.

O medo, por sua vez, torna-se o principal produto das atividades dessa natureza, fazendo com que a atenção que esses grupos recebem seja maior. A instituição medo constitui uma das principais formas de obtenção de poder desses grupos. Paul Rogers (2008) expõe que a indução do medo em uma população maior do que o alvo é um aspecto chave do terrorismo, atraindo mais atenção em comparação a outras formas de violência.

Além do medo causado na população, o terrorismo também traz custos ao Estado que recebe esses atentados, e esses custos também incidem efeitos importantes sobre as relações internacionais e a política externa dos países, que, muitas vezes, precisam de um redirecionamento para poder combater a questão efetivamente no cenário global.

Paul R. Pillar (2003) enumera como as atividades terroristas, tanto a existência de grupos como o próprio ataque, podem influenciar a política externa de um país como os Estados Unidos. Segundo ele, em primeiro lugar, a possibilidade de ataques terroristas inibe, ou pelo menos dificulta, uma vasta gama de atividades com relação à política exterior estadunidense e a manutenção da sua presença militar e diplomática no cenário internacional, assim como também é capaz de influenciar as principais decisões operacionais

orientadas para a questão de segurança que possuem um impacto significativo nas outras missões desse tipo.

Um segundo custo do terrorismo em termos de política externa seria o enfraquecimento dos processos de paz, principalmente dos conflitos intra-estatais, incluindo aqueles em que os EUA têm investido fortemente e que, na ausência de uma interrupção de novos ataques terroristas, poderiam, de algum outro modo, estar prontos para o progresso (PILLAR, 2003).

Em terceiro lugar, o terrorismo seria capaz de inflamar os demais conflitos, em regiões desarmoniosas, que já estariam mais propícios a uma guerra do que a uma conjuntura de paz. Ainda de acordo Pillar (2003), a quarta influência que os atentados terroristas poderiam fazer seria a preocupação de que um governo amigo, tornando-se alvo de um ataque, poderia compelir os Estados Unidos a cooperar. Por fim, como quinta influência, este autor afirma que o terrorismo é completamente capaz de desestabilizar governos amigos, causando grandes danos econômicos e sociais, muitas vezes fazendo com que o regime do país seja questionado.

Devido aos argumentos expostos anteriormente por Pillar (2003), estas seriam algumas das razões pelas quais a política de contraterrorismo deve ser considerada e formulada como parte integrante da política externa dos Estados Unidos.

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 foram o marco chave para o debate a respeito do terrorismo e seu combate. Quase três mil pessoas morreram durante os ataques, incluindo os 227 civis e os 19 sequestradores a bordo dos aviões. Tratou-se de uma sequência de atentados suicidas contra os Estados Unidos comandados pela Al-Qaeda, uma organização fundamentalista islâmica.

Nesse dia, quatro aviões comerciais americanos foram sequestrados por dezenove terroristas. Dois dos aviões sequestrados foram colididos intencionalmente contra as Torres Gêmeas do *World Trade Center*, localizado em Nova Iorque. Com o impacto, as duas torres desmoronaram poucas horas depois, destruindo edifícios vizinhos e causando vários outros danos. A terceira aeronave colidiu contra o Pentágono, a sede do Departamento de Defesa Americano, em Washington, D.C. O quarto avião, também encaminhado para uma colisão na capital norte americana, teve um destino diferente. Depois que alguns dos passageiros e tripulantes tentarem retomar o controle do avião, acabou caindo em um campo aberto na Pensilvânia.

Após esses ataques, o terrorismo foi alçado, principalmente pela ampla cobertura da mídia, e pelo próprio governo Bush, ao principal desafio do Sistema Internacional, na área de segurança e de defesa, a partir de então (MAZETTO, 2013).

Porém, atentados terroristas não se configuram como uma atividade recente e há alguns anos, os Estados já atentavam para essa questão do terrorismo. Um exemplo disso foram às resoluções aprovadas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança da ONU, que abordavam essa questão com um tom de repúdio a fatos ocorridos que eram ligados a atividades terroristas. Porém, com o advento dos ataques de 11 de Setembro, a ONU passou a adotar medidas mais incisivas no combate a ações dessa natureza (ROGERS, 2008). A resolução de nº 1368/ 2001 do Conselho de Segurança da ONU foi criada com esse intuito e consiste na aplicação de ações de força individual ou coletiva, em nome da legítima defesa, contra responsáveis por atentados (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTION: p. 1368, 2001).

Outro ponto importante nesse combate foi a criação do Comitê de Antiterrorismo (CAT). Esse comitê tem como meta fiscalizar as ações dos Estados no embate contra à atividade terrorista, consistindo no combate ao financiamento e coleta de fundos que tenham por objetivo o auxílio a entidades que pratiquem o terrorismo. A criação do CAT foi pautada na resolução de nº 1373/2001 (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTION: p. 1373, 2001).

Além das resoluções adotadas e da criação de órgãos interestatais para combater esse tipo de atividade, o confronto bélico também aconteceu. A declaração de uma “Guerra ao Terror”, o endurecimento das leis internacionais antiterrorismo, a adoção de resoluções visando o combate a esse tipo de atividade foram algumas das medidas também ratificadas pelos Estados em relação ao terrorismo (ROGERS, 2008).

Os ataques de 11 de setembro, dessa forma, ilustraram a manifestação cada vez mais transnacional do terrorismo, pelo fato de os atacantes serem árabes, mas de múltiplas nacionalidades e a operação ser planejada, financiada, coordenada e preparada em três continentes diferentes (PILLAR, 2003).

Antes do 11 de setembro, o governo Bush temia o terrorismo, porém não ao ponto de fazer grandes mudanças no rumo da sua política externa, e os ataques vieram justamente para alterar essa conjuntura e aumentar a preocupação do governo a respeito dessa questão, deixando transparecer uma certa vulnerabilidade do país. Como pode ser observado em um dos principais documentos publicados pelo governo norte americano na época, o *National*

*Security Strategy*², após os atentados, uma nova realidade surgiu, uma nova estratégia precisou ser adotada e a prevenção se tornou seu principal pilar de sustentação. A segurança interna norte americana foi colocada em primeiro lugar e buscou-se novas capacidades militares para conquistar aliados e deter inimigos que representavam uma ameaça existencial à segurança do país. Portanto, essa nova estratégia americana ofereceu uma *bold vision*, capturando novas realidades e novas oportunidades para os Estados Unidos (LEFFLER, 2003).

1.2 Reação do Governo Bush aos atentados e as reações institucionais e militares

Os ataques de 11/09 em Nova Iorque e Washington trouxeram a questão do terrorismo para a vanguarda do pensamento ocidental sobre segurança e resultou na declaração de uma guerra global contra o terror pela administração de George W. Bush, então presidente dos Estados Unidos (2001-2009) (ROGERS, 2008). Após os atentados terroristas, no ano de 2002, foi anunciada "A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos", também denominada de "Doutrina Bush", um documento que expõe as estratégias militares e políticas que começariam a ser utilizadas pelo país com a finalidade de priorizar a defesa e segurança nacional, frente às possíveis ameaças a que os americanos poderiam estar sujeitos (JERVIS, 2003).

Esse documento mostra a intenção dos Estados Unidos, em nome do seu direito de autodefesa, de agir belicamente, podendo tomar decisões unilaterais e, se necessário, agir de maneira preventiva e antecipada, atacando antes e questionando depois. Dessa forma, justificam as ações tomadas em nome do combate ao terrorismo e a países que possam vir a ameaçar os interesses estadunidenses, procurando tornar essas ações legítimas, principalmente diante da opinião pública norte-americana e internacional (JERVIS, 2003).

Outra ação de política externa da Doutrina Bush foi o fortalecimento das alianças com outros Estados para derrotar essas atividades no mundo, decisão essa que mudou a direção das relações internacionais dos Estados Unidos e ocasionou a substituição dos conceitos da contenção, que eram baseados principalmente na dissuasão e persuasão contra potências rivais e emergentes, pelo de investidas mais preventivas contra atores irregulares,

² Documento periódico que engloba as principais questões de segurança interna dos Estados Unidos.

em sua maioria não estatais; assim como também proporcionou a consolidação do unilateralismo como conceito e princípio que nortearia a nova política externa norte-americana, alheio aos tratados e instituições internacionais (JERVIS, 2003).

O principal elemento da política do Governo de George W. Bush passou a ser a luta contra o terrorismo. A primeira decisão interna, gerada pela necessidade do aumento dos dispositivos de segurança, foi a proposta do Ato Patriótico, uma lei aprovada no final de 2001, mais especificamente em Outubro, pelos congressistas. Uma das várias ações que essa legislação possibilitou foi a detenção de pessoas suspeitas de vinculação com grupos terroristas por longos períodos (JERVIS, 2003).

Entende-se, portanto, que os atentados de 2001 foram utilizados pelos Estados Unidos para justificar uma "cruzada global contra o terror", buscando uma defesa da paz mundial e da sua segurança interna. Com isso, os governos que apoiavam o terrorismo, assim como os países que desenvolviam armas de alta destruição e que podiam vir a contestar o poderio norte-americano foram colocados como um dos principais alvos dessa nova doutrina de segurança nacional, sendo classificados como um grupo denominado “Eixo do Mal”³ (KELLNER, 2003).

Os atentados foram assumidos pela organização terrorista Al-Qaeda, liderada pelo saudita Osama Bin Laden, que vivia e exercia grande influência no Afeganistão, sob a proteção do regime local, o Talibã. Graças aos líderes fundamentalistas do Talibã, que impuseram um governo islâmico radical ao país, o Afeganistão tornou-se uma base para terroristas e campos de treinamento da Al-Qaeda. E por ter se tornado um lugar caótico, e profundamente influenciado pela filosofia de Bin Laden, receberam ele e sua rede terrorista no país, onde, desse modo, poderiam planejar seus ataques com menos medo de represálias já que os demais países não se encorajariam a adentrar naquele país sob essas condições (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2005).

Segundo Bush, em um discurso proferido, afirma que *“in Afghanistan we see Al Qaeda’s vision for the world”*⁴ (BUSH, 2001) e que o país não estaria só reprimindo o seu povo, mas ameaçando também o resto da população mundial com o suporte aos grupos terroristas. Ainda segundo o então presidente, durante o seu discurso após os atentados de 11 de Setembro⁵, “estas ações, cuidadosamente direcionadas, têm por objetivo interromper o

³ O “Eixo do mal” era composto por: Coreia do Norte, Irã e Iraque.

⁴ “no Afeganistão, vemos a visão da Al Qaeda para o mundo” (tradução nossa)

⁵ (Bush’s Address to the Nation on the September 11 Attacks, 11 de Setembro, 2001, The White House, Washington D.C)

uso do Afeganistão como uma base de operações terroristas e atacar a capacidade militar do regime do Talibã" (BUSH, 2001, tradução nossa).

A recusa das autoridades afegãs em entregar Bin Laden levou os EUA e o Reino Unido a atacarem militarmente o país. Houve a ocupação do Afeganistão por tropas militares americanas, porém não conseguiam a captura do mesmo. Portanto, com os fracassos nas negociações entre o Talibã e o Governo Americano, as forças armadas dos Estados Unidos e do Reino Unido começaram a lançar bombas e atacar ostensivamente o Afeganistão em Outubro de 2001, com o objetivo de combater as forças Talibã e a Al-Qaeda. Como consequência, o regime Talibã é deposto em novembro de 2001 (SORTO, 2005).

Essa invasão marcou a decisão de política externa na área de segurança do Governo Bush e o início da guerra contra o terrorismo. O grupo armado adversário dos talibãs, conhecido como a Aliança do Norte, ajudou o Governo Americano fornecendo a maior parte das forças terrestres, enquanto, na fase inicial, por parte da OTAN e dos Estados Unidos, foi oferecido o apoio aéreo, tático e logístico. Esses ataques aconteceram com o objetivo de diminuir as possibilidades de resposta dos talibãs, centrados sobre os princípios de comando, controle e comunicações.

O Paquistão tem seu maior destaque nessa operação militar, o *Operation Enduring Freedom*, (OEF), em português: "Operação Liberdade Duradoura". O país recebeu alegações de abrigar e ajudar terroristas, os apoiadores do Talibã afegão, que nesse país procuraram áreas tribais para se refugiar (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2013).

Essa operação deixou os Estados Unidos mais dependentes da ajuda paquistanesa, para rastrear os membros restantes do Talibã e da Al-Qaeda na zona fronteiriça com o Afeganistão e demonstrou alguns dos pontos fortes do instrumento militar, especialmente a sua exibição de determinação em combater o terrorismo e o dano direto que pode infligir em certas capacidades terroristas (PILLAR, 2003).

As operações foram complementadas pelos trabalhos da CIA (Agência Central de Inteligência) e com ajuda das forças de operações especiais (SOF), com apoio da já mencionada Aliança do Norte e demais grupos afegãos de oposição ao governo Talibã, além, de diversos países como a Austrália, França, Reino Unido, Canadá e Alemanha que também declararam o seu apoio a essa missão.

A Administração Bush e a opinião pública estadunidense consideraram os ataques do 11 de Setembro como um ato de guerra, já que os Estado Unidos passara a considerar

também outros fatores dentro da questão relacionada ao terror e não só o terrorismo clássico. A atuação de Estados que apoiam o terrorismo e as organizações terroristas, a procura e proliferação de armas de destruição maciça e, em geral, a atitude agressiva de Estados não democráticos e os chamados *Rogue States*, ou estados párias⁶ passaram a fazer parte e fizeram com que essa “Guerra ao Terror” instaurada fosse apenas uma luta anti/contraterrorista, mas algo muito mais amplo (LIMA, 2005).

Isso acarretou uma grande modificação na política de segurança e de defesa norte americana, não apenas pelas consequências dos atentados, mas também devido ao desenvolvimento do cenário internacional nos últimos anos (CANTALAPIEDRA, 2008). Como algumas das medidas implementadas por George Bush e seus tomadores de decisão de política externa do governo houve a implantação de um departamento dedicado à segurança interna, o chamado *Homeland Security*, ou departamento de segurança interna, que é a consolidação de várias agências⁷ em um único departamento e que é tido como a maior reorganização do governo federal desde que o Departamento de Defesa foi criado, em 1949. Houve, além disso, a implementação de um comando estratégico dedicado à defesa continental, o *US North Command*. Cada um desses “departamentos” ficaria, então, responsável por uma parte da segurança interna dos Estados Unidos, porém ambos deviam ter uma comunicação fluida no que concerne à definição das suas missões (CANTALAPIEDRA, 2008).

A reorganização da burocracia pública diante dessa ameaça terrorista foi muito além do remanejamento de caixas no organograma do governo, havendo uma ênfase especial colocada sobre o reforço da segurança da aviação, com o sistema anterior de *screeners* sendo substituído por uma nova administração de segurança de transporte (agora parte do Departamento da Segurança Interna) (PILLAR, 2003).

Essas medidas defensivas de segurança adotadas pelo Governo Bush deram uma grande ênfase no sentimento patriota norte-americano (PILLAR, 2003). Segundo Cantalapiedra (2008), as percepções da ameaça aos Estados Unidos e a importância do terrorismo internacional como fonte de ameaça à segurança estatal e também humana, no sentido de ameaça tanto aos aspectos políticos, econômicos, sociais, como também

⁶ Estado com condutas consideradas pelas demais nações, alheias às normas internacionais de comportamento.

⁷ Ver anexo A para o nome das agências.

ambientais, tornaram-se uma prioridade nas agendas de política externa governamentais, dando lugar a uma cooperação nunca antes vista na luta antiterrorista.

Nesse período, uma das maiores mudanças na política externa norte-americana também foi produzida desde a II Guerra Mundial. Esta mudança caracterizou-se por uma abordagem externa unilateral dos Estados Unidos, com a Administração Bush estabelecendo uma tendência que possa desconsiderar os tratados, organizações e até mesmo alianças que, em muitos casos, o próprio país ajudou a criar (CANTALAPIEDRA, 2008).

Com a administração de George Bush foi recuperada uma demanda, com precedentes em meados dos anos de 1980, pela luta contraterrorista e a outras ameaças que lhe são associadas – armas de destruição em massa e apoio dos chamados *rogue states* a organizações e grupos terroristas situados principalmente na região do Oriente Médio (CANTALAPIEDRA, 2008).

Como visto, essa região, ilustrada na figura abaixo, demandou a aplicação desse programa pelo Pentágono e o Departamento de Estado do Governo Bush nela, já que as maiores redes terroristas e que ameaçavam o território americano estavam concentradas na região do Oriente Médio, tendo o Afeganistão como principal alvo na oportunidade e o Paquistão como principal canal de acesso ao alvo, com uma ameaça terrorista sempre eminente vindo dela. Os desafios da insurgência violenta nessa área exigiram de ambos os países uma intensa relação, já que isso afeta particularmente sua região fronteira.

Figura 1: Região Fronteira do Afeganistão e Paquistão.



Fonte: Página do *Voice of America*⁸

⁸ Disponível em: <<http://www.voanews.com/content/pakistan-afghan-report-deadly-border-clash/2844419.html>>. Acesso em 18 de maio de 2016.

O Afeganistão ilustra um ponto importante sobre os Estados e o terrorismo visto ao longo dos anos: a incapacidade de um governo, de exercer autoridade sobre grande parte do seu território, com isso sendo um grande facilitador das atividades terroristas, já que o terrorismo é mais susceptível de ser financiado quando há uma ausência ou fraqueza da autoridade do Estado, do que por patrocínio estatal, pois as condições que os Estados “sem leis” oferecem são bem mais amigáveis ao terrorismo internacional. (PILLAR, 2003).

Já o Paquistão, continua a ser um dos melhores exemplos de um estado que é tanto um problema terrorista importante, como também um importante parceiro de contraterrorismo do governo estadunidense, e, por isso, também merece uma certa atenção por parte do Estado (PILLAR, 2003).

Portanto, a política externa de George W. Bush foi muito centrada na ideia dos Estados Unidos como um país notável, fundamentado na crença de que seriam a nação indispensável e na ideia da predominância do poder norte-americano, principalmente o seu *hard power*, com base na política de uma *freedom agenda*, ou seja, a defesa da liberdade e a promoção da democracia a todo custo, mesmo que por meio da força, principalmente em países que possuíam um regime de governo autoritário (DIMITROVA, 2011).

1.3 Governo Obama e a esperança de uma nova reação

Em 2009, se encerra o mandato de Bush e é esperado, principalmente pela população norte americana, que essas guerras e intervenções militares tão assíduas na região acabem. Com a ascensão de Barack Obama à presidência, esperava-se que a política externa norte-americana tomasse um novo rumo. A grande expectativa era de que a Doutrina Bush fosse deixada de lado e que o Governo Obama fosse o “governo da esperança” (VIANNA, 2010).

Em sua campanha eleitoral, Obama buscou ganhar o apoio principalmente daquela parcela da população que ansiava por uma mudança, tentando unir o seu otimismo inabalável com um eleitorado que já estava desanimado e buscava uma alternativa. Sua campanha procurou transparecer uma candidatura com uma imagem impecável, através, principalmente, da ampla utilização do poder da mídia, contribuindo bastante para construção dessa imagem transformacional que ele queria passar, como podemos observar em um de seus *slogans* apresentados na imagem abaixo: *Change we can believe in* (LETTS, 2008).

Figura 2: Slogan da Campanha Presidencial de Barack Obama.



Fonte: Página do IG.⁹

Assim que tomou posse, os conflitos no Oriente Médio ocuparam um lugar primordial nas preocupações do novo presidente. Ao longo de 2009, os textos dos pronunciamentos de Obama, como o discurso no Cairo intitulado "Um Novo Começo" e o da sua nova estratégia para o Afeganistão e o Paquistão possuíram pressupostos em comum, como a ampliação da diversidade de parcerias comerciais, de interesses estratégicos e de investimentos externos e internos, a sustentabilidade econômica de cada país e o interesse pela paz; assim como a ideia de que a ampliação dos meios especializados de interdependência e, principalmente, a democracia promoveria a prosperidade geral e estimularia o interesse pela paz mundial nessa região (VIANNA, 2010).

Eram pronunciamentos que basicamente incentivavam a cooperação e as parcerias no lugar de intervenções militares e que faziam questão de enfatizar que o Afeganistão e o Paquistão teriam um certo destaque na sua política externa, pois eram o epicentro do

⁹ Disponível em: <<http://i0.statig.com.br/bancodeimagens/7u/it/70/7uit70gw8svjo8yomku52ca76.jpg>> . Acesso em 18 de maio de 2016.

extremismo violento e de onde provieram os atentados do 11/09 e de onde novos atentados poderiam estar sendo planejados.

O discurso “Um novo começo” foi proferido logo alguns meses após tomar posse no auditório da Universidade do Cairo e durou mais de uma hora, sendo um dos discursos mais longos proferidos por Obama no seu mandato até então. O local escolhido para o discurso foi estratégico, pois o Egito desempenha um papel fundamental para os interesses nacionais dos Estados Unidos, principalmente no conflito Israel-Palestina, e é dos maiores receptores de ajuda militar norte americana, além de ser o país árabe considerado um centro cultural e com bastante importância acadêmica. Obama também, ao escolher o local do discurso, procurou ajudar o país a restabelecer seu poder predominante no mundo árabe.

Nesse discurso, repleto de conteúdo, Barack Obama relembrou as diversas áreas de tensão entre os Estados Unidos e o mundo muçulmano, porém focou suas palavras na emergência de "acabar com este ciclo de suspeita e discórdia" (OBAMA, 2009a) entre esses dois mundos, expondo suas novas propostas e sua nova política para o mundo mulçumano.

Ele começou o discurso recordando os ataques que aconteceram em 11 de setembro de 2001:

Extremistas violentos exploraram essas tensões em uma minoria pequena, mas potente, de muçulmanos. Os atentados de 11 de setembro de 2001 e os esforços contínuos desses extremistas para cometer atos de violência contra civis levaram alguns em meu país a ver o Islã como inevitavelmente hostil não apenas aos Estados Unidos e aos países ocidentais, mas também aos direitos humanos. Isso gerou mais medo e desconfiança. [...] Esse ciclo de suspeita e discórdia precisa acabar. (OBAMA, 2009a)

E logo mostra suas intenções em relação a esse povo, pretendendo remodelar completamente as relações e propondo começar de novo de uma maneira diferente:

Vim aqui em busca de um novo começo entre os Estados Unidos e os muçulmanos do mundo todo; um novo começo com base no interesse e no respeito mútuos; um novo começo baseado na verdade de que os Estados Unidos e o Islã não são excludentes e não precisam estar em competição. (OBAMA, 2009a)

Nesse discurso, ele aborda diversas temáticas como a questão do extremismo violento em todas as suas formas que deveria ser enfrentado e menciona a questão do Afeganistão, afirmando que para se atingir as metas deveria existir um trabalho em conjunto com aquele país e que não tinha pretensão alguma de manter as tropas americanas em solo afegão: “Não queremos manter nossas tropas no Afeganistão. Não buscamos bases militares

lá. É oneroso e politicamente difícil continuar esse conflito” (OBAMA, 2009a). Embora considerasse que a guerra no Afeganistão era uma guerra necessária, ao contrário da guerra no Iraque, que foi uma guerra de escolha. Além da diferença legal entre as duas, onde no Afeganistão houve realmente um aparato legal, principalmente pela comunidade internacional e com o apoio da força nacional de assistência para a segurança, estabelecida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e liderada pela OTAN, enquanto no Iraque, houve uma coalizão militar entre vários países, sem um mandato da ONU, onde o próprio Secretário-geral na época, Kofi Annan chegou a afirmar que “se os EUA e outros pretendem agir fora do Conselho e adotar uma ação militar, isso não estaria em conformidade com a carta das Nações Unidas” (ANNAN, 2003, *apud* PINHEIRO, p.12, 2003).

Obama admitiu que o poder militar sozinho não resolveria os problemas enfrentados na região do Afeganistão e do Paquistão, por isso seria preciso um investimento econômico por parte dos Estados Unidos para formar uma parceria, principalmente com os paquistaneses, na construção de escolas e hospitais, estradas e empresas, além do investimento de uma enorme quantia na ajuda aos desabrigados. Ou seja, uma parceria econômica e social para ajudar essa região a desenvolver sua economia e fornecer bons serviços para sua população (OBAMA, 2009a).

Por sua vez, a questão do uso do poder bélico atrelado a outros meios volta à tona quando Obama menciona a necessidade do uso da diplomacia e da obtenção de um consenso internacional para que os problemas possam, sempre que possível, serem resolvidos. As demais temáticas mencionadas por ele nesse discurso seriam a questão da democracia, a situação entre os israelenses, os palestinos e o mundo árabe, armas nucleares, a questão da liberdade religiosa, dos direitos da mulher e o desenvolvimento econômico e oportunidades. Porém, o foco principal de seu discurso continuou sendo em relação à região do Afeganistão e Paquistão e a questão do terrorismo, pois, segundo ele, era importante mudar o pensamento que ficou dos Estados Unidos quando o país, sob o comando do presidente Bush, agiu de alguma maneira que foi contrária a seus ideais (OBAMA, 2009a).

Finalmente, assim como os Estados Unidos jamais poderão tolerar a violência dos extremistas, não devemos nunca alterar nossos princípios. O 11 de Setembro foi um trauma enorme para nosso país. O medo e a raiva que provocou foram compreensíveis, mas em alguns casos nos levaram a agir de modo contrário aos nossos ideais. Estamos adotando ações concretas para mudar de rumo. (OBAMA, 2009a)

Por fim, afirmou que todas essas questões precisariam ser resolvidas em parceria, e que os americanos estariam prontos para uma união entre cidadãos, governos, líderes religiosos, empresas e organizações, para ajudar os povos a ir em busca de uma vida melhor (OBAMA, 2009a). E encerrou seu discurso dizendo:

É mais fácil começar as guerras do que terminá-las. É mais fácil culpar os outros do que olharmos para nós mesmos; ver o que é diferente em alguém do que encontrar coisas em comum. Mas devemos escolher o caminho certo, não apenas o caminho fácil. (OBAMA, 2009a)

Em dezembro do mesmo ano, Barack Obama voltou a se pronunciar, através do discurso “*The way forward in Afghanistan and Pakistan*”, na academia militar dos Estados Unidos em West Point, NY. Dessa vez, unicamente em relação à questão do Afeganistão e Paquistão e suas metas e políticas para essa região. Trouxe à tona as dificuldades que estava enfrentando na implementação de algumas políticas na região e voltou a enfatizar a ideia de que a luta contra o extremismo violento não terminaria rapidamente e que estendia-se muito além de Afeganistão e Paquistão.

Toda a estratégia inicial do Governo Obama para essa região pareceu ter sido baseada em uma demanda por melhores relações e menos violência por parte dos Estados Unidos, tentando superar os erros cometidos no governo anterior com a pretensão de não comete-los novamente.

Nos últimos anos perdemos o equilíbrio. Não tomámos em devida consideração a ligação entre a nossa segurança nacional e a nossa economia. E, por acabar de passar pela pior crise económica desde a Grande Depressão, o povo americano está, compreensivelmente, concentrado em reconstruir a nossa economia e criar empregos para as pessoas no nosso próprio país. (OBAMA, 2009b)

Por isso, a segurança dos Estados Unidos estaria na região AfPak, ainda que reconhecendo que a Al-Qaeda não havia ressurgido com a mesma força que tinha antes dos atentados, mas que continuava a contar com portos seguros nas fronteiras dessa região (OBAMA, 2009b).

O Afeganistão seria o foco central, porém era sabido que o sucesso nesse país estava completamente ligado à parceria com o Paquistão, por isso seria necessária uma estratégia que fosse eficaz nos dois lados da fronteira, pois, segundo Obama (2009b), “não há dúvida de que os Estados Unidos e o Paquistão têm um inimigo comum.”

Sua intenção era modificar a relação dos Estados Unidos com o Paquistão que por muito chegou a ser definida de maneira restrita. Afirmou, assim, que esse tempo havia acabado.

Com vista ao futuro estamos decididos a reforçar uma parceria com o Paquistão alicerçada em interesses mútuos, respeito mútuo e confiança mútua. Reforçaremos a capacidade do Paquistão de identificar os grupos que constituem uma ameaça para os nossos países e, por outro lado, tornámos claro que não podemos tolerar um porto seguro para terroristas cujo paradeiro seja conhecido e cujas intenções sejam evidentes. (OBAMA, 2009b)

Além disso, recursos imprescindíveis para o apoio à democracia do país e ao seu desenvolvimento seriam direcionados ao Paquistão, e os EUA seriam o país a dar apoio aos paquistaneses deslocados por motivos de conflitos armados.

Portanto, sua política externa para essa região era basicamente voltada para diplomacia, menor uso da violência e uma maior cooperação econômica e social, dessa forma, divergindo das atitudes tomadas pelo seu antecessor, que desagradou tanto a população norte americana, como toda a população dessa região e também o sistema internacional. Este descontentamento americano foi traduzido nas urnas com a vitória eleitoral de Barack Obama, que, após tomar posse, conseguiu ainda mais apoio e credibilidade devido aos seus discursos repletos de palavras que davam esperança à população do país, principalmente pela constante indicação do uso do poder brando e da diplomacia, já que, segundo ele, nenhuma nação poderia enfrentar sozinha os desafios em um mundo interligado.

Toda a estratégia de política externa adotada por Obama tinha a pretensão de reafirmar a posição de líder que os Estados Unidos possuía, que, em um mundo mais interligado e em mudança, tem sido desafiada, principalmente pela inserção de novos atores e países emergentes. Substituindo a estratégia do governo anterior, uma *freedom agenda* por uma nova estratégia de *setting agenda*, que no que tange a política externa nessa agenda, o Afeganistão e sua fronteira com o Paquistão continuariam sendo um ponto chave e haveria uma reorientação de recursos para essa região, com a intenção de evitar um ressurgimento da Al-Qaeda e do Talibã nessa região, além de também recursos para revitalizar o seu desenvolvimento econômico (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2009).

Essa posição de líder do país seria construída através do diálogo e da cooperação com os demais países. Seu objetivo não seria apenas encontrar um equilíbrio entre a

diplomacia e a defesa, mas também incluir um novo pilar entre eles, que seria o desenvolvimento. Esse novo e terceiro pilar formaria os três “Ds” da política externa do Governo Obama: diplomacia, defesa e desenvolvimento (DIMITROVA, 2011).

Suas declarações e ações ao assumir o governo americano demonstravam esses ideais. Pretendia ser uma nova doutrina que veria os Estados Unidos menos como uma nação isolada e mais como um “parceiro igual”, uma nação no meio de todas as outras. Objetivando o multilateralismo, aumentando a influência americana no cenário internacional, agindo menos como um país líder e mais como um país igual, com uma atitude de desculpa pelo passado (DIMITROVA, 2011).

Não bastava, porém, apenas essas declarações para que Obama conseguisse implementar tudo isso que foi prometido ao longo de sua campanha e de seus discursos presidenciais. Ao contrário do que muitos pensam, essas ações de política externa tomadas pelos Estados Unidos não são tomadas apenas pelo Chefe de Estado e do Governo. Ele não possui uma influência extrema na tomada de decisão em política externa e nem possui a capacidade de fazer a escolha por todo o governo, pois, como afirma Hermann (1990), além de um líder predominante, existe também um seleto grupo de confiança do Presidente e o poder compartilhado com o Congresso, a chamada burocracia governamental que o ajuda a formular e tomar decisões de política externa, além de toda uma reestruturação doméstica e de choques externos que também possuem um papel relevante, podendo agir em conjunto ou separadamente.

Esses agentes seriam capazes de provocar ou não uma determinada mudança em política externa, no caso, o nível de mudança que ocorreu na política externa de Obama para a política externa do seu antecessor, George W. Bush, podendo ser, segundo Hermann (1990), uma mudança de ajuste, mudança de programa, mudança de problema/objetivo ou uma mudança na orientação internacional. Essas questões serão melhores explicitadas no capítulo seguinte.

2. REFERÊNCIAS TEÓRICO-CONCEITUAIS: O MODELO DE HERMANN EM ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

2.1 Política externa e sua análise

Quando se busca entender o nível de mudança na política externa de um Governo, no caso, o primeiro mandato do Governo Obama, é necessário que se procure entender a política externa do país em questão juntamente com uma análise de política externa, que tem como principal objetivo estudar a política externa de governos específicos, englobando desde suas dinâmicas internas, como as tomadas de decisões, seus determinantes até as ações que foram verdadeiramente executadas (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

A política externa pode ser entendida, segundo Hermann (1990), como um programa de metas com o objetivo de atingir um certo resultado perante os demais Estados, e seria basicamente criado pelas autoridades governamentais, e orientado pelos tomadores de decisão dotados de autoridade. Tomando como base esse conceito, então o que a análise de política externa seria é justamente o acréscimo de algumas variáveis no estudo da formulação e implantação e resultado da abordagem política externa, como por exemplo o sistema político doméstico, abordagens cognitivas, o modelo institucional dos Estados e a função desenvolvida pelas burocracias governamentais, diferente de antes, onde se dava de uma forma mais agregada, centrada na análise apenas do processo decisório (GOMES, 2007).

Dessa forma, são inseridas novas figuras no ambiente da política externa, tornando cada vez mais difusa a separação existente entre a política externa e a política interna de um país, e passando a questionar a visão do Estado agindo sempre como um ator unitário¹⁰. Dessa maneira, inserindo essas novas variáveis no processo de análise da política externa, Charles Hermann (1990), nos apresenta duas circunstâncias que serão os marcos teórico-conceituais, para que a mudança no campo do combate ao terrorismo no primeiro mandato do Governo Obama possa ser analisada: os níveis de mudança, fundamental para esse

¹⁰ Para mais informações ler Kenneth Waltz (1979) e a ideia do estado como ator unitário e a separação do meio interno e externo.

trabalho e o processo decisório, como forma de averiguar esse nível de mudança.¹¹ (GOMES, 2007) .

A política externa de um país é feita de mudanças e continuidades, o principal motivo disso é que as relações internacionais entre os estados se torna bastante vulnerável no sistema internacional vigente, por isso, ao se fazer uma análise de política externa, se faz necessário levar em conta essas questões.

Por isso, segundo Hermann (1990):

Mudanças que marcam uma reversão ou, pelo menos, uma profunda reorientação da política externa de um país são de interesse especial por causa das demandas que sua adoção levanta sobre o governo iniciado e seus constituintes nacionais e por causa de suas consequências potencialmente poderosas para outros países (HERMANN, 1990, p.4, tradução nossa).¹²

A análise do sistema político doméstico juntamente com as perspectivas do sistema internacional possuem uma contribuição bastante forte para o entendimento da ideia de mudança em política externa. Essa combinação particular de forças domésticas e influências proporcionadas pelo sistema internacional formulam as medidas tanto estratégicas como econômicas, adotadas pelos governos dos Estados (CORTINHAS, 2006).

2.2 Mudança em política externa segundo o modelo de Hermann

O modelo de Hermann se faz fundamental para esse estudo pois é de suma importância explicar primeiramente como funciona as dinâmicas internas de um governo, como por exemplo a tomada de decisão nos seus diversos âmbitos, para depois disso ter uma maior facilidade em compreender o que influencia as atitudes tomadas pelos principais atores da política externa norte americana que possam gerar uma mudança em política externa.

¹¹ Como modelo de processo decisório, poderia ter sido utilizado o modelo de Hudson, onde se é afirmado que o processo decisório é formado por *small group*, processo governamental e políticas burocráticas, porém foi escolhido trabalhar o modelo de Hermann de processo decisório, pois além de deixar o conceito teórico mais homogêneo, já que o modelo de níveis de mudança utilizado será o de Hermann, o seu modelo engloba além do líder predominante, e da burocracia governamental, a questão da reestruturação doméstica e do choque externo, que se faz necessário quando se analisa o Governo Obama.

¹² “Changes that mark a reversal or, at least, a profound redirection of a country’s foreign policy are of special interest because of the demands their adoption poses on the initiating government and its domestic constituents and because of their potentially powerful consequences for other countries” (HERMANN, 1990, p.4).

Em princípio, essa mudança se daria quando houvesse uma alteração a partir da perspectiva do ator no sistema, fazendo com que esses atores mudassem o curso de sua política externa. (HERMANN, 1990)

Hermann ainda enumera alguns campos de estudo que a auxiliaram a criar o modelo de mudança em política externa; isto é, mudanças na meta/problema, ou- ainda mais drástica - mudanças de orientação internacional. Esses campos seriam: o sistema político nacional, a tomada de decisões burocráticas, a cibernética¹³, e por fim, a aprendizagem. (HERMANN, 1990)

Com relação ao sistema político nacional, Hermann (1990) fala que seu núcleo para mudança de política externa seria a suposição de que aqueles que criam a política externa governamental, ou seja, os governantes e seu regime precisam depender e contar com o apoio de certos grupos eleitorais para que continuem no poder, ou seja, entidades cuja apoio é necessário para legitimar e sustentar um regime, podendo ser membros de um partido político no poder, um grupo religioso ou étnico dominante, militares, grandes proprietários de terra, grupos de interesse e associações, ou líderes de setores-chave da sociedade. Quando há uma mudança nas preferências políticas ou no alinhamento que predomina nesses grupos eleitorais, ou quando mais drasticamente, a própria natureza do sistema político é alterada, isso pode acarretar em mudanças na política externa.

Portanto, é notável como a natureza de um sistema político e sua relação com os grupos eleitorais podem influenciar bastante a forma em que as mudanças que ocorrerem nesse sistema são capazes de afetar uma política externa (HERMANN, 1990). No caso dos Estados Unidos, Hermann (1990) afirma que a ênfase tem sido em questões como a opinião pública, os grupos de interesse, os partidos políticos e da oposição, elites ou, ligeiramente até mesmo, sobre as coligações e clivagens sociais e econômicas.

Ainda nesse âmbito do sistema político nacional, o autor fala que três dimensões que podem influenciar a medida em que a política externa é susceptível de mudança. Elas seriam o grau de institucionalização, ou aproximadamente a extensão em que o governo torna-se comprometido com a política; o grau de apoio, ou seja, a medida em que os vários intervenientes em apoio da política doméstica, são indiferentes, ou opõe-se à ela e por fim, o grau de relevância, que seria a importância da questão na luta pelo poder interno (HERMANN, 1990).

¹³ Um sistema de controle, que une os conceitos de informação, como o feedback e o controle em si, onde o ator monitora uma seleção de informações do ambiente que podem indicar os caminhos para o objetivo e sua trajetória (Hermann, 1990).

Com relação as diferentes dinâmicas que a política interna pode afetar a política externa, Hermann (1990) menciona que seria através de alguma formas, como quando questões tornam-se uma peça central na luta pelo poder político, ou seja, líderes políticos concorrentes usam uma posição em política externa para se diferenciarem dos adversários. Quando as atitudes ou crenças dos constituintes nacionais dominantes sofrem uma profunda mudança, quando um realinhamento ocorre à um dos constituintes essenciais de um regime, uma revolução ou outra transformação do sistema político ou até mesmo uma reestruturação do sistema econômico.

Com relação ao segundo campo, que seria a tomada de decisões burocráticas, o autor fala que a premissa da fonte burocrática de mudança de política externa é que a política externa contemporânea normalmente é conduzida por indivíduos nas organizações, as informações são recolhidas por esses indivíduos que trabalham em organizações governamentais e as opções e escolhas são feitas por ministros, chefes de agências, membros do gabinete, ou os seus representantes, e as políticas são implementadas por um ou mais departamentos governamentais, como acontece no governo norte americano. Por isso, para que a mudança de política externa possa ser compreendida de maneira correta, deve-se buscar entender também as condições burocráticas que orientam o processo político (HERMANN, 1990).

Outra condição mencionada por Hermann (1990), porém que não possui muito enfoque até mesmo pelo autor, seria a questão cibernética. Basicamente, trata-se da ativação de algum tipo de "meta reguladores" que deslocam os atores políticos de um problema para outro ou para metas mais elevadas que sejam necessárias para a manutenção do sistema.

Por fim, o ultimo campo de estudo que a auxiliou, seria a aprendizagem: um ponto em comum entre as diferentes abordagens, e que envolve a obtenção de uma nova capacidade ou habilidade ou um conhecimento que pode ser recuperado e utilizado em alguma ocasião futura (HERMANN, 1990).

Pois, para o autor, aprender implica não só na aquisição de conhecimentos, mas também na reestruturação e modificação das estruturas existentes. Aprender, então, seria uma forma de resolver algum problema poderia ser uma maneira bastante positiva quando se considera uma significativa mudança de política externa. Portanto, os líderes poderiam substituir objetivos na política externa ou até mesmo os meios para alcançá-los como resultado de uma reestruturação básica de seus próprios conhecimentos a respeito do problema ou a forma de abordá-lo (HERMANN, 1990).

Como visto, os principais atores da tomada de decisão de política externa de um país se mostram, muitas vezes, influenciáveis e tendem a mudar em alguma forma as decisões tomadas. Esses diferentes atores podem vir a interferir tanto na formulação das políticas domésticas como também nas políticas internacionais adotadas pelos países, e os seus governantes, na maioria das vezes aquele que toma as decisões, por muitas vezes estarem temerosos em serem reeleitos ou não, com também com a manutenção do poder por parte do seu partido, buscam atender as solicitações desses atores com mais relevância em busca de um maior suporte, tanto popular quanto empresarial. Outro fator relevante e que possui bastante influencia é a opinião pública, que é vista com bastante relevância no governo Obama, que juntamente com outros atores distintos, sendo eles institucionalizados ou não, se inserem de alguma maneira nesse processo de tomada de decisão da política externa, que assim, acaba ficando dividido entre as diversas esferas que formam o governo e a sociedade. (CORTINHAS, 2006)

Como afirma Keohane (*apud* CORTINHAS, 2006, p. 74) “[...] a liderança é afetada não só pelas percepções dos políticos mais importantes, mas também pelos grupos e organizações domésticos e transnacionais”. Portanto, podem ocorrer mudanças na política externa levando em conta alguns fatores e essa mudança pode se dar em diferentes níveis ou formas. E são esses níveis de mudança que serão analisados, pois embora ainda seja um tema pouco explorado, há casos em que os governos decidem redirecionar sua política externa e para isso passam a considerar vários desses pontos vinculados ao processo, fazendo até com que essas mudanças de diretrizes sejam uma forma de complementar a política interna do seu Estado (CORTINHAS, 2006).

Com relação ao processo decisório, se faz necessário evidenciar a importância dos agentes de mudança primárias, aqueles que são os responsáveis pela mudança em política externa. Pois para Hermann (1990), os graus de mudança são examinados buscando identificar primeiramente suas origens. Dito isso, o autor procura ressaltar o papel desempenhado pelo líder predominante, a burocracia governamental, ou burocratas, a reestruturação doméstica e, por fim, o choque externo, papéis que podem ser claramente identificados no objeto estudado nesse trabalho, o primeiro mandato do governo Obama.

As mudanças do tipo “líderes” são basicamente as ações provocadas por uma liderança política. O dirigente político é o responsável em mudar o rumo e redirecionar a sua política externa e para isso precisa ter um certo poder, força e segurança pra fazer essa alteração no governo (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). O líder predominante influencia a

política externa já que possui a competência de escolher em nome do governo todo. A visão que esse líder tem de mundo e principalmente suas características pessoais e psicológicas possuem um grande poder nas tomadas de decisão que direcionam o país em assuntos de política externa (GOMES, 2007). “A mudança resulta dos esforços determinados de um decisor político competente, muitas vezes o chefe de governo, que impõe sua própria visão do redirecionamento básico necessário na política externa.” (HERMANN, 1990, p. 11, tradução nossa)¹⁴

Com relação a burocracia governamental, ela seria caracterizada como sendo um grupo formado dentro do governo com a finalidade e capacidade de tomar decisões em assuntos de política externa, como, por exemplo, é o *small group* de Obama. Esse grupo não precisa necessariamente ser parte do governo, ou estar designado a um departamento específico, mas é preciso que haja uma certa interação entre os órgãos com essa capacidade de poder tomar decisões em assuntos externos (GOMES, 2007). Esses burocratas atuam de tal forma que são capazes de possuir meios de influenciar as tomadas de decisão de um governo de modo geral, através da interação e do apoio e barganhas que possuem e fazem (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Ainda é possível classificar a burocracia governamental como sendo um grupo que possui uma opinião consensual ou como um grupo onde se houver alguma divergência, isso pode ser um empecilho para a formação de uma opinião que seja geral (GOMES, 2007). “O grupo dentro do governo torna-se um defensor do redirecionamento. Para ser efetivo, o defensor têm de ser suficientemente bem colocado para ter algum acesso a altos funcionários.” (HERMANN, 1990, p. 11, tradução nossa)¹⁵

Antes de chegar aos choques externos, é primordial mencionar a reestruturação doméstica, que aparece quando se tem a necessidade em levar em conta, além dos choques externos e do ambiente internacional, os acontecimentos nacionais, os domésticos, para assim poder explicar os motivos e os momentos dos redirecionamentos da política externa e da sua mudança (SPOSITO, 2011). Seria, a grosso modo, o apoio de determinada parcela da sociedade com capacidade e poder de influenciar a tomada de decisão em política externa. Desse modo, quanto mais um grupo ganha uma certa relevância no ambiente político, mais capacidade de influenciar um processo decisório ele terá, se tornando assim, um agente de mudança (GOMES, 2007).

¹⁴ “Change results from the determined efforts of an authoritative policymaker, frequently the head of government, who imposes his own vision of the basic redirection necessary in foreign policy” (HERMANN, 1990, p.11).

¹⁵ “The group within the government becomes an advocate of redirection. To be effective, the advocated have to be sufficiently well placed to have some access to top officials” (Ibid. p.11).

Por fim vem os choques externos, que segundo Hermann (1990) são eventos que não podem ser ignorados e que ocorrem em larga escala no que se trata de visibilidade e de impacto instantâneo, tendo a capacidade de causar alterações substanciais na política externa de um Estado, (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007) cuja relevância tem a capacidade de até mesmo promover, desde inclinações no comportamento dos atores internacionais, até mesmo mudanças sistemáticas de grande magnitude (GOMES, 2007). Ainda de acordo com Hermann (1990, p. 12, tradução nossa), “presumivelmente, a maioria das mudanças de resultados da política externa de uma percepção por líderes do governo de alguma mudança ou iniciativa (ou falta dela) no ambiente externo.”¹⁶

No entanto, tais agentes não atuam isoladamente. Como Charles Hermann (1990) argumenta:

Obviamente há uma conexão entre estas fontes de mudança de política externa. Elas podem atuar em conjunto ou uma (o choque externo, por exemplo) pode ativar outra (uma iniciativa do líder predominante) a qual, por sua vez, cria o redirecionamento na política extern. (HERMANN, 1990, p.12, tradução nossa).¹⁷

Justamente essa interação entre os diversos agentes com capacidade para determinar e(ou) influenciar os rumos da política externa seria o processo de tomada de decisão em política externa. Ou seja, o momento em que é decidido uma continuidade, mudança ou um redirecionamento no caminho da sua política externa (HERMANN, 1990).

Esse processo de tomada de decisão em política externa envolve frequentemente ciclos e pausas, segundo Hermann (1990). Não é um processo onde cada etapa só acontece apenas uma vez até ser alcançado o resultado desejado.

Essas etapas seriam primeiramente as expectativas políticas iniciais, pois qualquer tomada de decisão sobre mudança em política externa deve conter as expectativas que os formuladores de política possuem a respeito dos efeitos a serem produzidos pela política já existente (HERMANN, 1990).

O ator/ estímulos ambientais externos seriam a outra etapa, pois desenvolvimentos surgem na esfera que produz um estímulo para examinar uma política existente. E, de acordo com Hermann (1990, p.15, tradução nossa), “a ocorrência internacional pode ser uma

¹⁶ “Presumably most foreign policy change results from a perception by government leaders of some change or initiative (or lack of it) in the external environment” (HERMANN, 1990, p.12).

¹⁷ “Obviously, there is likely to be interplay between these sources of foreign policy change. They may work in tandem, or one may activate another which in turn creates the redirection of foreign policy” (Ibid. p.12).

resposta direta à política original ou um evento totalmente independente, que pode ser entendido como tendo implicações para a política.”¹⁸

A próxima etapa seria a do reconhecimento de informações divergentes, pois para que uma mudança ocorra em política externa, é preciso que os tomadores de decisão autoritários, estejam cientes em não acomodar informações recebidas do meio ambiente, ao formular previamente o seu modo de lidar com o problema, ou a formulação prévia dele, mesmo tendo os estímulos externos como pistas ou sinais, essas informações podem ser divergentes (HERMANN, 1990).

A suspeita de uma conexão ente o problema e a política é outra das etapas. Segundo Hermann (1990), se há uma mudança na política, uma ação crucial é a identificação da existência de uma ligação de causa entre o aprofundamento política e problema existente. Pois embora o que ocorre no ambiente internacional após a implementação de uma política externa sejam eventos independentes, eles podem ter associação sim com a política.

“Os formuladores de políticas devem concluir que a política do seu governo é ineficaz em lidar com o problema, tornando o problema pior, gerando novo problema de preocupação substancial, ou custando muito mais do que o previsto”. (HERMANN, 1990, p.17, tradução nossa)¹⁹.

A quinta etapa seria o desenvolvimento de alternativas, pois para Hermann (1990, p.17, tradução nossa)²⁰ “Não importa quais as dificuldades que podem reconhecer com a política existente, se os formuladores de políticas não conseguem encontrar um meio para reduzir o problema, em seguida, mudar é improvável.” Segundo ele, existem duas grandes abordagens para lidar com um problema, a primeira seria que não podem existir mudanças na política externa deliberadas a debater o problema e a outra seria de que mudanças na definição do problema também não poderiam existir. E afirma que o caminho que é mais considerado é mudar a política em si. “Para minimizar a reestruturação que as pessoas e os governos devem submeter-se, os formuladores de políticas podem ser esperados inicialmente para explorar maneiras de mudar a conduta da política, mantendo os objetivos

¹⁸ “The international occurrence may be a direct response to the original policy or a completely independent event that can be understood to have implications for that policy” (HERMANN, 1990, p.15).

¹⁹ “The policymakers must conclude that their government’s policy is either ineffective in dealing with the problem, making the problem worse, generating new problem of substantial concern, or costing much more than anticipated” (Ibid. p.17).

²⁰ “No matter what difficulties they may recognize with existing policy, if policymakers cannot find a means to reduce the problem then change is unlikely” (Ibid. p.17).

originais” (HERMANN, 1990, p.17, tradução nossa)²¹. E para que essas alternativas possam ser desenvolvidas, um dos principais canais é a pesquisa, onde a partir da concepção de novas opções podem surgir soluções alternativas. Outra opção é ir atrás de alternativas que já foram utilizadas, algo já existente que pode ser de alguma forma aplicado ao problema em questão (HERMANN, 1990).

A construção de um consenso autoritário para as escolhas seria a penúltima etapa e para Hermann (1990), independente do número de formuladores de política externa, esse consenso precisa existir para que haja uma mudança em política externa. E é nessa fase onde pode ocorrer a volta aos estágios iniciais, para que algumas diferenças possam ser resolvidas para que se tenha um consenso (HERMANN, 1990).

E por fim, a etapa da implementação da nova política em si. Porém, muitas vezes o processo de tomada de decisão não termina com uma seleção oficial de uma nova política, como afirma Hermann (1990).

A menos que todo o plano pode ser realizado em um ato relativamente simples, como um discurso do chefe de governo, o processo de implementação pode alterar a natureza da política a que se destina de forma dramática. Se a política anterior tinha defensores fortes mesmo depois de uma mudança de rumo foi ordenada, ou se existem proponentes poderosos de outra opção não adotados, então a resistência à nova política pode se manifestar durante a implementação (HERMANN, 1990, p.19, tradução nossa).²²

Ainda de acordo com o autor, essa falta de compromisso para a nova política pode não ser a única dificuldade encontrada na sua implementação e é importante também procurar saber se os objetivos e os procedimentos necessários para a implementação dessa nova política são claros e se os responsáveis pela execução dela tem recursos suficientes para poder executá-la (HERMANN, 1990).

O que resulta desse processo decisório e de todas essas etapas é o outro conjunto de informações importantes para o presente trabalho, que seriam os níveis de mudança em si.

²¹ “To minimize the restructuring that people and governments must undergo, policymakers can be expected initially to explore ways of changing the conduct of the policy while retaining the original goals” (HERMANN, 1990, p.17).

²² “Unless the entire plan can be realized in a relatively simple act, such as a speech by the head of government, the process of implementation can alter the nature of the intended policy dramatically. If the previous policy had Strong advocates even after a change in course has been ordered, or if there are powerful proponents of another option not adopted, then resistance to the new policy may manifest itself during implementation” (Ibid. p.19).

Hermann (1990) fala da existência de 4 categorias ou tipos de mudança, que seriam elas: mudanças de ajuste; mudanças de programa; mudanças no objetivo/problemas e por fim uma reorientação internacional, ou mudança na orientação internacional.

Nas mudanças de ajuste ocorrem alterações no nível de esforço (maior ou menor), no nível quantitativo, o que é feito, como é feito, e os fins para os quais é feito permanecem inalteradas (HERMANN, 1990).

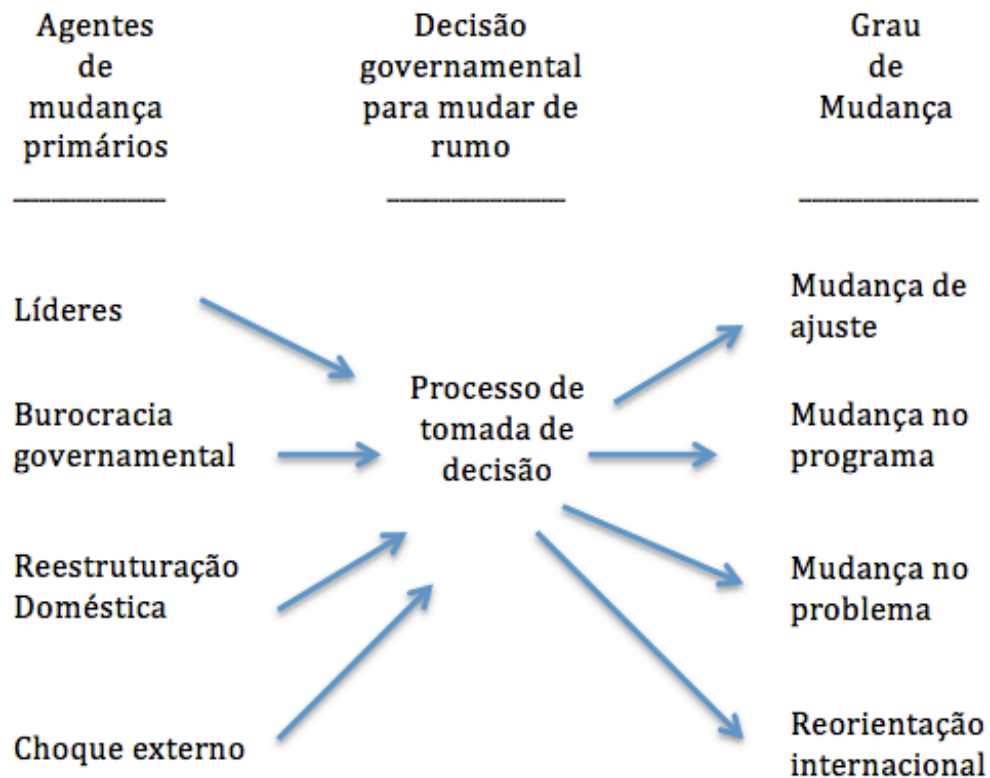
Já nas mudanças de programa, as mudanças são feitas nos métodos ou meios pelos quais o objetivo ou problema é abordado. O que a difere da mudança de ajuste é que essas alterações são mais qualitativas do que quantitativas, o que é feito e como é feito, muda, porém o objetivo central continua o mesmo, e envolvem novos instrumentos de política, como se utilizar de meios diplomáticos ao invés do uso da força (HERMANN, 1990).

Por outro lado, na mudança no objetivo/problema, o problema inicial ou as metas de política são substituídos, a agenda central de política externa muda, modificando e substituindo os fins e os propósitos dessa política externa (HERMANN, 1990).

A última categoria de mudança é a forma mais extrema de mudança da política externa, que implica transformações na forma de atuação do Estado no cenário internacional e envolve o redirecionamento de toda a orientação do ator em assuntos externos. As modificações desse tipo de mudança são refletidas em toda a conduta internacional do Estado em questão (HERMANN, 1990).

Portanto, pode-se resumir que as mudanças em política externa ocorrem de acordo com a seguinte estrutura ilustrada por Hermann (1990), ou seja, para efetuar uma mudança na política externa governamental, os agentes, sendo eles líderes, burocratas, reestruturações domésticas ou choques externos, devem agir sobre o processo de decisão governamental, que pode tanto dificultar como facilitar a mudança. E a partir daí teremos os níveis em que essas mudanças podem ocorrer, como uma mudança no de ajuste, mudança no programa, mudança no problema ou objetivo e por fim, uma mudança na orientação internacional. (HERMANN, 1990)

Figura 3. O papel mediador dos processos de decisão entre os agentes de mudança e o nível de mudança política.



Fonte: Elaborado a partir de HERMANN (1990, p.13)

2.3 Método de análise

Portanto, quando se procura analisar a mudança de política externa, a questão fundamental é essa relação existente entre a estrutura, o processo e o agente. A estrutura seria aquela que definiria a relação entre os indivíduos e os papéis que eles possuem, suas obrigações formais, assim como também suas expectativas informais, e é fundamental para determinar a hierarquização dos atores. Também determina o processo a partir do momento que passa a determinar as regras do jogo. Já os atores, possuem a capacidade de definir tanto a estrutura como o processo. No que diz respeito às regras utilizadas no “jogo” e os

procedimentos burocráticos, são informais e as decisões tomadas dependem de fatores cognitivos dos agentes (SPOSITO, 2011).

Por se tratar de uma pesquisa exploratória e descritiva, e por visar identificar, durante o período citado, o primeiro mandato de Barack Obama, indicadores que possam comprovar o nível de mudança em política externa, o escolhido foi o estudo de caso, mais especificamente através do *process-tracing*. Conhecido também como análise de caso, compreende métodos de cunho comparativo que produzem explicações causais e interpretações mais profundas na área da ciência política. E, por esse caráter causal existente, essa metodologia possui bastante utilidade e importância quando se há a necessidade de se explicar fenômenos políticos relevantes (REZENDE, 2011).

Quando se tem, por sua vez, como objetivo buscar causas geradas pelos efeitos, o método mais adequado para a elaboração de inferências causais, é o *process-tracing* (REZENDE, 2011). Neste trabalho, são consideradas causas os níveis de mudança em política externa, enquanto os efeitos são a relação entre os agentes de mudança primárias e o processo de tomada de decisão.

Esse modelo, o *process-tracing*, se configura pela identificação das variáveis intervenientes que fazem parte do processo causal, ou seja, o conjunto de acontecimentos causais que existe entre a variável independente e os resultados. Viabiliza a verificação de formas pelas quais essas relações entre as variáveis são estabelecidas e o seu contexto, isto é, faz com que seja possível, além da observação do estudo em si, a análise da conjuntura em que ele está inserido e que possa tê-lo causado, considerando o que levou determinado ator a tomar determinada ação, os seus comportamentos e as convicções presentes em todo o processo (GEORGE e BENNET, 2005). Ou seja, neste caso, a percepção do processo de tomada de decisão em Política Externa é colocada como um elemento tão importante quanto os resultados que são decorrentes dele. Pois, segundo Hill (2003, *apud* REIS, 2016):

A política externa é um processo complexo de interação entre vários atores, envolvidos diferentemente num conjunto amplo de estruturas diversificadas. A sua interação é um processo dinâmico, levando à evolução constante dos atores e das estruturas.

Implicando numa complexa relação na procura por uma maior estabilidade entre o âmbito doméstico e todos os seus atores, com o âmbito internacional, onde as políticas são esboçadas e onde não se pode ser negligenciada a complexidade quando se trata de atores e

da forma que se dão suas interações e interferências nas tomadas de decisão em política externa (BREUNING, 2007 *apud* REIS, 2016).

Esses métodos são de grande contribuição para nossa análise, pois são úteis no estudo de fenômenos políticos, além de poder analisa-los e ser possível teorizar a respeito e a partir dele (GEORGE e BENNET, 2005).

A construção dessa análise será baseada na análise de fatores particulares que podem levar a um maior entendimento de causalidade, portanto será um trabalho de abordagem qualitativa, com análise e descrição dos fatores, coletados através de uma pesquisa bibliográfica, para se chegar, por fim, a análise do estudo de caso, proporcionando ao leitor uma maior familiaridade com a análise do processo de tomada de decisão e seus agentes de mudança e como essa análise teórica contribuiu para se refletir o caso do nível de mudança em política externa no primeiro mandato do Governo Obama, através de um mapeamento do processo constituído de hipóteses e generalizações, que segundo George e Bennet (2005) são essenciais quando se busca entender a relação entre todas essas variáveis.

Após expostos os conceitos teóricos sobre mudança em política externa de Charles Hermann, e como os mesmos serão aplicados no caso a ser analisado, podemos apresentar, no capítulo seguinte, nossa análise e hipótese.

3. OBAMA E AS “NOVAS” MEDIDAS DE POLÍTICA EXTERNA PARA O AFGANISTÃO E PAQUISTÃO: QUAL O NÍVEL DE MUDANÇA?

3.1 Política externa adotada para o Afeganistão e Paquistão

Obama, agora presidente, precisava traçar as medidas que realmente seriam adotadas em seu mandato. Foi publicado um novo *National Security Strategy*, com as medidas de segurança e em sua maioria contrterroristas que seriam aplicadas em seu primeiro mandato. A partir dessas medidas que foram adotadas para a região do Paquistão e Afeganistão, poderemos ter uma noção mais real do nível em que aconteceram as tão esperadas mudanças em sua política externa que estavam presentes em seus discursos.

Após as eleições, Obama reconheceu que os problemas do mundo agora seriam vistos como a sua responsabilidade, e que por isso precisaria atuar como um jogador importante no cenário mundial e para que isso fosse possível, sabia que precisaria de uma estrutura que fosse suficiente para atender essas necessidades e para evitar questionamentos negativos (WOODWARD, 2010).

Eles precisavam de um departamento de inteligência com qualidade equivalente ao Departamento de Defesa e o Departamento de Estado que eles possuíam, pois do jeito que estava, a inteligência não estava funcionando (WOODWARD, 2010). "Eu não quero apenas o mesmo velho multidão em Washington que fazem as mesmas velhas coisas da mesma maneira antiga" (OBAMA *apud* WOODWARD, 2010, p. 57, tradução nossa).²³

Com relação a sua política externa para o Afeganistão e o Paquistão, Obama deixou claro que iria mudar, que a guerra no Afeganistão tem sido dotada de recursos insuficientes por anos, não havia uma estratégia de fato ali, ao contrário do Iraque, no Afeganistão eles faziam o que podiam, e não o que deviam (WOODWARD, 2010). "Quero fazer no Afeganistão e no Paquistão da maneira certa, Obama disse, mas eu não quero construir uma democracia jeffersoniana" (OBAMA *apud* WOODWARD, 2010, p.34, tradução nossa).²⁴

²³ "I don't want just the same old crowd in Washington who do the same old things the same old way" (OBAMA *apud* WOODWARD, 2010, p. 57)

²⁴ "I want to get Afghanistan and Pakistan right, Obama said, but I don't want to build a Jeffersonian democracy." (OBAMA *apud* WOODWARD, 2010, p.34)

O Paquistão, portanto, foi identificado como um problema mais importante, do ponto de vista estratégico, do que o Afeganistão, pois os santuários dos terroristas da al-Qaeda e de diversos outros grupos afiliados a ela, presentes naquele território, eram mais uma ameaça para os Estados Unidos (WOODWARD, 2010).

Na tabela a seguir, retirada do *Pakistan Index* feito pelo *Brookings Institution*, pode-se ter uma melhor noção da quantidade de terroristas presentes nessa região, entre os anos de 2010 e 2011.

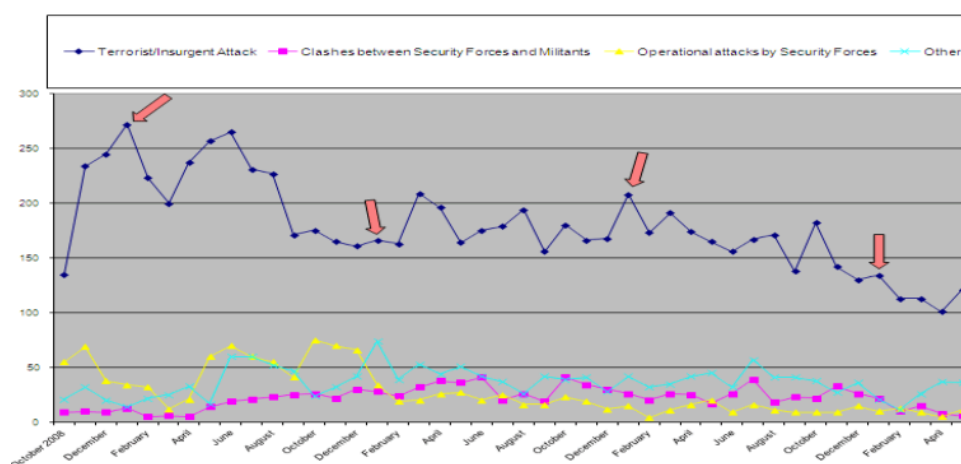
Tabela 1: Número estimado de líderes da al-Qaeda e outros grupos no Afeganistão e Paquistão.

	Summer 2011	Summer 2010
Afghanistan	50-80	50-100
Pakistan	N/A	~300

Fonte: Brookings Institution (2012a, p.5)

E no próximo gráfico, retirado da mesma fonte, é possível observar a quantidade de ataques por grupos terroristas que o Paquistão sofreu mensalmente entre os anos de 2008 e 2012, com esse tipo de ataque superando todos os outros.

Gráfico 1: Número de ataques mensais por tipo, no Paquistão 2008 -2012



Fonte: Brookings Institution (2012a, p.3)

O relatório *National Security Strategy* concluiu que os Estados Unidos não poderiam continuar no Afeganistão a menos que resolvessem três grandes problemas no Paquistão, a questão governança tinha que ser melhorada, a corrupção controlada, e por fim, os refúgios paquistaneses para terroristas teriam que ser reduzidos e, eventualmente, eliminados (WOODWARD, 2010). E como afirma Jones (2009), a necessidade de balancear uma estratégia militar com o desenvolvimento de uma assistência e diplomacia, para dessa forma, dar capacidade ao governo paquistanês de direcionar as necessidades econômicas para o seu próprio povo.

Porém por causa, principalmente, da pressão da opinião pública paquistanesa, que era negativa, as tropas americanas não conseguiam um total acesso no território paquistanês, mesmo sabendo que os líderes da al-Qaeda e os seus colaboradores estavam lá. Havia uma limitação da influência direta das tropas naquele território, limites reais em que tipo de operação essas tropas poderiam fazer diretamente para tentar estabilizar o governo do país ou enfrentar a al-Qaeda nas suas bases (BIDDLE, 2009).

E por isso, a estratégia escolhida, seria a de bombear e atacar especificamente cada campo de treinamento da al-Qaeda que existam na base de dados do serviço de inteligência norte americano, sem que haja uma invasão hostil ao território paquistanês (BIDDLE, 2009). Bajoria (2009) ainda menciona a questão de que atualmente os Estados Unidos não teriam uma capacidade institucional para desenvolver um programa mais aprimorado no Paquistão.

Os militares paquistaneses e sua agência de espionagem, o ISI, tinham uma parcela na criação, apoio e financiamento de extremistas islâmicos. Mesmo depois dos atentados do 11 de Setembro, o ISI continuou com parcerias clandestinas com a al-Qaeda, e o Talibã, enquanto, ao mesmo tempo, procurava ajudar os Estados Unidos, e essa relação lançou dúvidas na mente dos americanos sobre como isso poderia realmente ser benéfico para o país ou se seria uma abertura para um possível atentado terrorista. Por isso o Paquistão tinha que terminar esse seu relacionamento complexo com terroristas em que ele é o defensor, a vítima e o porto seguro com os *safe heaven*, tudo ao mesmo tempo e seu serviço militar e de inteligência tem que começar a agir em conjunto (WOODWARD, 2010).

Essa relação entre os Estados Unidos e o Paquistão seria fundamental para que a guerra do Afeganistão seja resolvida, pois mesmo que Obama continue enviando mais tropas para o Afeganistão, não teria sentido se o Paquistão e os Estados Unidos não trabalhassem juntos e o elemento mais importante era mostrar determinação e assegurar o Paquistão que os Estados Unidos não iriam deixar uma bagunça na sua porta, com a guerra no Afeganistão.

Tiveram que retirar a incerteza sobre as intenções americanas naquela região, a fim de lidar com a impressão negativa dentro do Paquistão. A regra era que quanto mais rápido e mais tropas fossem mandadas para lá, mais rápido elas deveriam fazer o serviço e sair de lá. (WOODWARD, 2010).

Em grande mudança, os Estados Unidos iriam confrontar o Afeganistão e o Paquistão como dois países separados, porém sendo considerado como um só desafio: a região AfPak. Utilizando uma contra-insurgência civil e militar para o Afeganistão, e se concentrando na real ameaça, o Paquistão, que teria de ser a peça central de qualquer nova estratégia a ser utilizada (WOODWARD, 2010). Como dito no *The Military Balance* (2010) uma política que explicitamente reconhecesse a necessidade de lidar com os problemas do Afeganistão e Paquistão de maneira conjunta.

O foco de Obama, que pode ser percebido em muitos de seus pronunciamentos e de seus assessores, como por exemplo Daniel Benjamin (coordenador do escritório de contraterrorismo) e Robert F. Godec (coordenador adjunto do escritório de contraterrorismo), é de que essas estratégias fossem, principalmente, destinadas a reduzir o envolvimento e o compromisso americano nesses conflitos. Ele não achava que o Afeganistão deveria ser apenas uma guerra americana, embora sempre havia a tendência de americanizá-la (WOODWARD, 2010).

A administração vem trabalhando na revitalização de alianças em toda a linha e retorno automático nos fóruns multilaterais relacionados com contraterrorismo. Fóruns esses, que, com toda a honestidade, foram negligenciados durante algum tempo para as muitas entidades da ONU, o G8, e da vasta gama de organizações regionais que estão ansiosos para se envolver em questões de contraterrorismo (BENJAMIN, 2010, tradução nossa).²⁵

Sob o presidente Obama, os Estados Unidos procuram mais profundo engajamento, mais forte com os nossos parceiros internacionais para que possamos trabalhar juntos para forjar políticas que nos ajudarão em conjunto para derrotar a ameaça da Al-Qaeda. devemos trabalhar para fortalecer as instituições multilaterais (GODEC, 2010, tradução nossa).²⁶

²⁵ “The administration has been working at reinvigorating alliances across the board and reengaging in the multilateral fora concerned with counterterrorism—for a that, in all honesty, were neglected for some time at the many UN entities, the G8, and the vast range of regional organizations that are eager to engage on counterterrorism issues” (BENJAMIN, 2010).

²⁶ “Under President Obama, the United States seeks deeper, stronger engagement with our international partners so that we may work together to forge policies that will help us collectively to defeat the menace of al-Qa’ida. we must work to strengthen multilateral institutions” (GODEC, 2010).

Para ele, era importante salientar que uma coalizão internacional estava apoiando a guerra do Afeganistão, que não era apenas uma guerra americana. Os Estados Unidos tinham 41 nações apoiando essa guerra como parceiros de coalizão. E, segundo Obama, era extremamente útil lembrar as pessoas de que os ataques do 11 de Setembro foram organizados pela al-Qaeda, cuja principal base era localizada no Afeganistão (WOODWARD, 2010). E que grande parte das tropas enviadas para a região iriam servir como treinadores para as forças afegãs, para que assim, a estabilidade e a segurança do território fossem mantidas quando essas tropas fossem embora (TADDEO, 2010).

Como é o caso do ATA (programa de assistência antiterrorismo do escritório de segurança diplomática norte americano). Que tem por função o desenvolvimento de uma estratégia para derrotar os terroristas e assegurar a cooperação das nações parceiras nessa causa a partir de treinamentos onde, juntamente com os equipamentos, são planejados para atender as necessidades específicas de cada país parceiro e as condições locais. É um programa ligado ao Departamento de Estado norte americano, que através desse programa conseguiu uma cooperação com várias nações aliadas, como também parcerias cruciais com as agências de aplicação de leis civis dos outros países. O programa já existe desde o *National Security Strategy* publicado em 2003, porém devido a contínua e crescente ação dos terroristas, principalmente no Afeganistão e Paquistão, o programa passou a ter uma relevância ainda maior nos anos de 2010, 2011 e 2012 (OFFICE OF ANTITERRORISM ASSISTENCE, 2011).

A tabela a seguir conseguirá ilustrar com maior clareza a amplitude do ATA, nela consta a quantidade de países que receberam a assistência, treinamentos e cursos da ATA, o número de participantes que também receberam esses serviços, a quantidade de nações que já são parceiras do programa e quantidade de novos parceiros, respectivamente.






Tabela 2: Dados sobre o ATA até o ano de 2011

ATA BY THE NUMBERS—FY 2011	
64	COUNTRIES RECEIVED ATA ASSISTANCE
537	DELIVERIES, E.G., TRAINING, CONSULTATIONS, RESOURCES, ETC.
394	ATA COURSES DELIVERED
357	COURSES DELIVERED OVERSEAS IN 60 FOREIGN COUNTRIES (90.61%)
37	COURSES DELIVERED IN THE U.S. (9.39%)
11,025	PARTICIPANTS RECEIVED ATA TRAINING AND SERVICES
17	PARTNER NATIONS ASSESSED
2	NEW PARTNER NATIONS

Fonte: Office of Antiterrorism Assistance (2011, p.1)

A força de estabilização no Afeganistão, a ISAF, também é outra estratégia que incluiu parceria com vários países, como podemos observar na figura a seguir. Esse programa faz parte de um esforço global da comunidade internacional, a partir de uma mandato do Conselho de Segurança da ONU e é uma parceria com a OTAN, com a missão de ajudar o Afeganistão a derrotar as insurgências terroristas em seu território e trabalha para criar as condições para que o governo do Afeganistão seja capaz de exercer sua autoridade em todas a sua extensão territorial, além de incluir o desenvolvimento profissional e a capacitação das ANSF (Força afegã de segurança nacional) (OTAN, 2013).

Figura 4: Tropas em parceria a ISAF por país

	Albania	72		Germany	2,730		Poland	968
	Armenia	121		Greece	10		Portugal	81
	Australia	351		Hungary	131		Romania	1,021
	Austria	3		Iceland	3		Slovakia	277
	Azerbaijan	94		Ireland	7		Slovenia	34
	Bahrain	0		Italy	2,019		Spain	259
	Belgium	138		Jordan	1,066		Sweden	270
	Bosnia & Herzegovina	53		Republic of Korea	50		The former Yugoslav Republic of Macedonia *	150
	Bulgaria	387		Latvia	131		Tonga	55
	Croatia	160		Lithuania	95		Turkey	459
	Czech Republic	250		Luxembourg	10		Ukraine	27
	Denmark	214		Malaysia	2		United Arab Emirates	35
	El Salvador	13		Mongolia	40		United Kingdom	5,200
	Estonia	159		Montenegro	25		United States	33,500
	Finland	95		Netherlands	200		Total	51,178
	France	211		New Zealand	2			
	Georgia	805		Norway	108			

Fonte: Brookings Institution (2012b, p.5)

No Afeganistão, o objetivo da administração Obama era de manter as tropas em solo afegão, por hora e se concentrar numa estratégia de desenvolvimento econômico, melhoria do governo e obter uma maior participação afegã, através da nova estratégia, que envolveria em primeiro lugar a segurança, o desenvolvimento e a reconstrução econômica do país e a governança pelos afegãos sob o Estado de direito. Os últimos dois pontos tendo a maior parte da atenção, pois já havia tido ênfase demais nos aspectos militares, e como é percebido, para Obama o uso unicamente do poder militar não é susceptível de resolver todos os seus problemas naquele país, portanto o ônus teria que ser sobre os afegãos para melhorar a sua situação de segurança (WOODWARD, 2010).

Como visto no *The Military Balance* (2010) o presidente anunciou uma estratégia onde seria necessário um aumento das forças de combate americanas, e um ponto fundamental foi, de acordo com as recomendações do Pentágono, substituir o General David McKiernan pelo General Stanley McChrystal.

Obama precisava de uma estratégia que fosse coerente para que conseguisse obter, no Afeganistão, o sucesso que o general David Petraeus²⁷ teve no Iraque com a política de aumento de tropas. Por isso deu o general McChrystal uma oportunidade para redefinir a

²⁷ General idealizador do plano para reforçar as forças norte americanas como parte de uma transição para uma abordagem mais tradicional de contra-insurgência.

missão. (MOENS e BARBEE, 2010) E principalmente por um presidente não poder perder ou ser visto perdendo uma guerra, além de que nenhum presidente democrático pode ir contra o conselho militar, especialmente esse conselho for solicitado na ocasião, Obama deveria fazer o que lhe foi recomendado, enviar mais tropas para o país (WOODWARD, 2010).

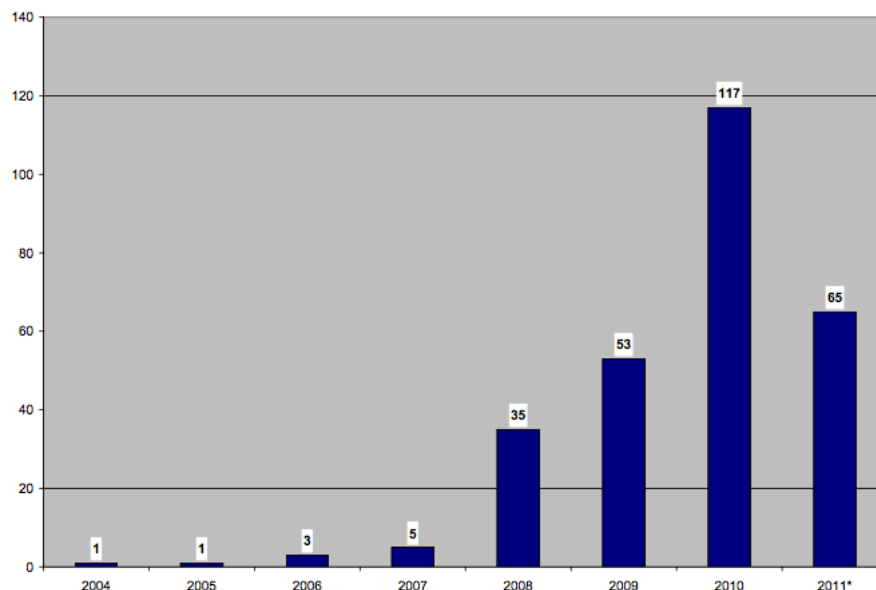
A estratégia de contra-insurgência do general McChrystal mudou a ênfase e a direção da campanha. Ele colocou, como centro da estratégia, a proteção do povo afegão, com foco na redução da elevada taxa de mortes de civis causadas por forças internacionais e do governo, e com um rápido treinamento e formação das forças de segurança nacionais afegãs como sua missão fundamental (THE MILITARY BALANCE, 2010).

Obama também sabia que investidas com ataques de *drones*²⁸ era uma importante alternativa, pois era uma maneira de reduzir a presença física americana nos locais assim como os gastos militares. E matar os principais líderes da al-Qaeda com *drones* teve um impacto debilitante sobre a capacidade da al-Qaeda de planejar, preparar e treinar os terroristas, portanto a utilização desse meio é considerada como uma grande vitória de contraterrorismo (WOODWARD, 2010).

No gráfico a seguir consegue-se observar com mais clareza as proporções da utilização de *drones*. Nota-se que nos anos de Governo Obama foi onde ocorreu o maior número de ataques dessa forma.

²⁸ Veículo aéreo não tripulado, que foi idealizado para uso militar e são comandados por meios eletrônicos, sempre sob a coordenação humana, a distância

Gráfico 2: Número anual de ataques por *drones* no Paquistão.



Fonte: Brookings Institution (2012a, p.6)

Porém também era preciso mover os paquistaneses para trazer alguma semelhança de ordem pública para as áreas tribais sem governo e ir atrás da al-Qaeda e do Talibã de forma mais agressiva, as tropas tinham que estar no terreno, ganhando apoio popular e desenvolver a inteligência humana e nada disto poderia ser feito a partir de alto mar ou pelos ares (WOODWARD, 2010).

A estratégia de contra-insurgência afegã contou com inteligência sólida, que significava acabar com as aldeias em que terroristas habitavam ou conseguiam refúgio, investigando casa por casa, o uso de ataques aéreos, uma estratégia onde as tropas pudessem ser integradas com os habitantes da própria região, a tentativa de construção da nação, um aumento do número de tropas no terreno, destinadas a combater essa insurgência, e operações militares conduzidas nas regiões fronteiriças com o Paquistão para derrotar a Al-Qaeda e o Talebã (TADDEO, 2010).

Essas tomadas de decisão foram bastante conturbadas, pois Obama estava enfrentando uma realidade política de grande complexidade, apesar de ter dito que a guerra no Afeganistão seria uma prioridade, a crise econômica pela qual os Estados Unidos passavam necessitava em maior parte da sua atenção como presidente (MOENS e BARBEE, 2010).

Uma mudança radical na política e estratégia para o Oriente Médio do período Bush, que priorizava a vitória a qualquer custo, enquanto Obama estava propondo considerar outras prioridades nacionais, talvez não fizesse mais parte dos seus planos (WOODWARD, 2010). E, por isso, ao se tornar presidente, a política externa passou a não ser mais uma prioridade para Obama, em detrimento da necessidade de uma reestruturação interna no país (MOENS e BARBEE, 2010).

Segundo Obama, os instrumentos de guerra têm sim um papel a desempenhar na preservação da paz, mas a própria guerra nunca é gloriosa, e nunca devemos alardear-la como tal. Afirmando que assim, “parte do desafio seria conciliar duas verdades aparentemente irreconciliáveis, a de que a guerra às vezes é necessária, e a de que a guerra em algum nível é uma expressão de loucura humana” (OBAMA *apud* WOODWARD, 2010, p.378)²⁹. Ou seja, a noção de guerra justa com a finalidade de construir uma paz justa, e que para isso, as vezes seria necessário o uso da força (MOENS e BARBEE, 2010).

Porém, embora Obama tivesse tomado um bom primeiro passo para consertar a situação perigosa que Bush criou quando abandonou a “guerra necessária” do Afeganistão para partir para uma guerra mal concebida no Iraque, as suas tomadas de decisão em política externa foram muitas vezes caracterizada por uma desconexão marcante entre fins e meios, entre palavras e ações (DUEK, 2015).

A estratégia de contraterrorismo de Obama não estava tão destinada a grandes iniciativas geoestratégicas, e, como afirma Gelb (2009), excluiu dos seus objetivos os esforços presentes no governo anterior, caracterizado por um ativismo estratégico visando a erradicação do terrorismo. E embora possuísse um ideal não-intervencionista, sua vontade política era de terminar a guerra no Afeganistão, mas de uma forma que não parecesse em completa e total oposição à ela, como se ela fosse algo irrelevante, precisava passar a mensagem de que a época do 11 de Setembro tinha terminado e precisava encerrar as ações inacabadas de Bush (DUEK, 2015).

No seu conjunto, os elementos dentro abordagem de contraterrorismo inicial de Obama realmente não funcionaram como esperado. E é possível observar três características em particular sobre o seu governo: primeiro, um processo de tomada de decisões altamente centralizada, convergindo para a Casa Branca; segundo, um presidente tolerante a

²⁹ *So part of our challenge is reconciling these two seemingly irreconcilable truths - that war is sometimes necessary, and war at some level is an expression of human folly* (OBAMA *apud* WOODWARD, 2010, p.378)

ambiguidade política, às vezes, até mesmo, a um ponto excessivo; e terceiro, uma aguçada sensibilidade a considerações das políticas domésticas como prioritárias (DUEK, 2015).

3.2 Líder, burocracia governamental, reestruturação doméstica e choque externo: aplicando as categorias propostas por Hermann

3.2.1 Líder:

A personalidade e estilo de tomada de decisão de Obama podem ser considerados com bastante precisão como cerebral, individual e de temperamento. Para ele é de fundamental importância reunir uma série de informações, ouvir diferentes pontos de vista, manter suas opções em aberto, e tomar o seu tempo ao tomar alguma decisão (MOENS e BARBEE, 2010). Ele ainda vê o processo discursivo como inerentemente benéfico, e preza por um posicionamento retórico entre falsos extremos (DUEK, 2015).

Portanto, podendo assim ser caracterizado como um líder predominante sensível. Que segundo essa caracterização, o líder teria como característica monitorar e buscar determinados grupos da sua esfera política que são ou poderão ser afetados pelos problemas a serem solucionados e procura saber quais são ou seriam as suas atitudes. Esse tipo de líder, o sensível sempre busca por uma forma de consenso ao tomar decisões em assuntos e problemas a serem tratados em política externa (GOMES, 2007).

Por isso o Presidente Obama mantém as decisões estratégicas finais em assuntos de política externa em suas próprias mãos, mas sempre em consulta com um círculo apertado de assessores da Casa Branca que são, na maioria das vezes, sensíveis às suas prioridades (DUEK, 2015).

E ainda afirma que os EUA haviam perdido muito de sua reputação internacional e idoneidade moral, sob a administração de George Bush, e que um conjunto diferente de políticas, bem como a figura de um líder diferente poderia recuperar essa posição e reputação com uma abordagem mais conciliadora (DUEK, 2015).

3.2.2 Burocracia Governamental:

É sabido que nenhum presidente tem autoridade exclusiva sobre a elaboração e tomada de decisão em política externa nos Estados Unidos. A Constituição norte americana especifica que certos poderes relacionados com a política externa e de defesa nacional são reservados para o Congresso (MAGNOTTA, 2014).

O presidente é o *commander in chief* da nação, que possui uma explicita autoridade para elaborar tratados e nomear embaixadores no exterior. Já o Congresso, mantém o poder de financiar ou não os gastos internacionais e militares dos Estados Unidos, assim como também tem a função de aprovar nomeações de embaixadores e de gabinete, controlar as taxas e os gastos do governo, determinar a ajuda externa, declarar guerra, e ratificar tratados. Porém, quando se trata de assuntos internacionais, os poderes informais do Congresso e os poderes do presidente não estão nas mesmas condições (MAGNOTTA, 2014).

Ao considerar as questões internacionais ou as questões militares, os membros do Congresso norte americano não são motivados apenas por fatores políticos, muitos deles também possuem fortes convicções internas sobre esses assuntos. E são essas diferentes convicções, interagindo com os contextos políticos internos, que têm impulsionado esse facciosismo intrapartidário sobre as estratégias e decisões em política externa norte americana na era Obama (DUEK, 2015).

Na prática, os presidentes que optam por exercer uma determinada liderança, adquirem uma capacidade impressionante para definir a agenda, guiar e tomar as decisões em política externa. E a eles é concedido o estatuto e recursos consideráveis para que possam exercer da forma mais plena, juntamente com uma certa margem de manobra, pelo Congresso, a opinião pública, a burocracia, e seus próprios partidos políticos (DUEK, 2015).

Magnotta (2014) afirma que grande parte dos obstáculos que o governo Obama enfrentou para que pudesse fazer com que a política externa tomasse um novo rumo foi o Congresso, que de certa forma constrangeu as vontades e ações. Evidenciou-se uma falta de apoio por parte do Congresso em medidas referentes à, por exemplo, o orçamento, em como lidar com a questão da ajuda externa, acordos e a tratados idealizados por Obama, etc. E que “Obama jamais fez questão de estreitar, de fato, os laços com os legisladores [...], e os congressistas não possuíam “virtualmente nenhuma interação com Obama” (MAGNOTTA, 2014, p.135).

Segundo Duek (2015), essa divergência com o congresso gerou alguns problemas no cumprimento das promessas de campanha na era Obama, principalmente na questão sobre o aumento do limite da dívida dos Estados Unidos no verão de 2011, que deixou trajetórias de

gastos militares a longo prazo capturados no eixo de prioridades fiscais conflitantes, portanto havia um orçamento muito mais limitado para que as manobras prometidas pudessem ser executadas. (DUEK, 2015).

Além das opiniões divergentes no círculo interno do presidente Obama, que segundo Duek (2015, p.123, tradução nossa) “está em completa desordem, sem tendências claras em tudo quando se trata de questões internacionais ou militares”,³⁰ opinião também compartilhada por Senor e Wehner (2009), quando afirmam que as ações do presidente Obama inquietaram até mesmo membros do seu próprio partido.

A questão da continuidade de parte dos assessores do governo anterior também é levada em consideração por Magnotta (2014), e por Woodward (2010), que afirma que a mudança, que seria o fator dominante, começou a não acontecer de fato e não foi refletida nas suas escolhas para o departamento de inteligência, a seleção de Clinton, Gates e, em certa medida Jones³¹ contraria essa abordagem de mudança. Pois ninguém melhor representou o mesmo velho conjunto do que Gates, um republicano e Clinton, a esposa do ex-presidente de dois mandatos.

Tudo isso demonstra que a burocracia governamental durante a administração do Presidente Obama, teve um peso, de certa forma, fundamental nas formulações e decisões de política externa dos Estados Unidos.

3.2.3 Reestruturação doméstica:

Olhando pela esfera da reestruturação doméstica, o ponto predominante aqui é de que a prioridade fundamental de Obama não é a política externa, mas sim a interna, e que por conta dessa prioridade dada às questões domésticas, gerou um efeito sobre suas decisões em política externa, pois as estratégias internacionais estão subordinadas a considerações domésticas. Ele simplesmente acabou dedicando menos tempo, capital político e energia intelectual de prioridades internacionais em oposição às nacionais (DUEK, 2015).

Obama acreditava que era preciso haver um maior foco sobre as prioridades nacionais do que durante os anos do governo Bush, e em particular sobre a possibilidade de

³⁰ “*Is in complete disarray, with no clear tendencies at all when it comes to international or military issues.*” (DUEK, 2015, p.123)

³¹ Hillary Clinton, Secretária de Estado. Robert M. Gates, Secretário de Defesa e James L. Jones, Conselheiro de Segurança Nacional.

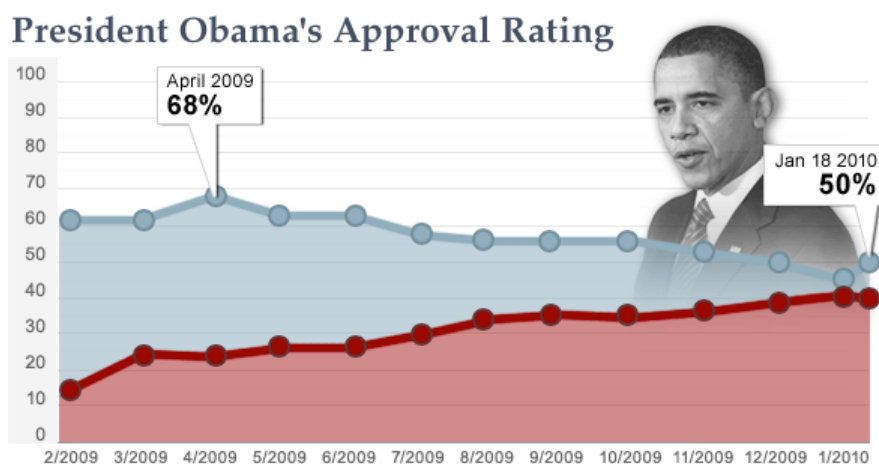
alcançar legados de política interna progressivas. Portanto, preferiu recuar a presença militar dos Estados Unidos no cenário internacional, acomodar as rivalidades internacionais, e se concentrar um pouco mais em metas nacionais de reestruturação doméstica (DUEK, 2015).

Outra questão que mudou o foco de Obama para as questões de política interna foi a opinião pública, que de certa forma, exerceu uma pressão sobre os tomadores de decisão, através dos grupos de interesse, que precisavam ser ouvidos tendo em vista a questão da responsividade (DUEK, 2015).

O apoio público para continuar a campanha de contra-insurgência enfraqueceu. Principalmente, porque no meio de uma crise econômica as pessoas tendem a se preocupar mais com as questões econômicas domésticas e também por uma certa fadiga de tantos esforços de guerra recente que tomava conta de grande parte da população norte americana, estando avessos a novas intervenções militares no exterior e o fato de que a guerra no Afeganistão não estava indo tão bem como esperado, se tornando um conflito impopular (SENOR e WEHNER, 2009).

Esse estado da opinião popular sobre questões de política externa tem sido bastante claro, como é possível observar no gráfico a seguir, feito pela CBSNEWS³² em entrevista com seus leitores. Nele é possível notar através a linha azul como a aprovação de Obama pelos eleitores vem decrescendo e como a desaprovação aumentou cada vez mais, demonstrada pela linha vermelha.

Gráfico 3: Classificação dos graus de aprovação de desaprovação de Obama



Fonte: CBSNEWS (2010)

³² Um das maiores redes de mídia norte americana.

O problema com a grande estratégia de Obama foi a desconexão entre a sua política internacional e a eficácia de sua política interna. A mistura de ataques agressivos contra a al-Qaeda combinada com uma fuga de "botas no chão" era um reflexo claro do quanto da opinião do Congresso e da opinião popular era refletida sobre a política externa dos Estados Unidos e do quanto Obama tem sido limitado na implementação da sua estratégia de política externa pelo criticismo político interno e das reações negativas que teve em muitas dessas questões (DUEK, 2015).

3.2.4 Choque Externo:

A realidade em que os Estados Unidos estavam passando no governo de Obama era de um total desgaste econômico e militar, que naquele momento o impedia de obter sucesso unicamente com seus próprios recursos. E os desafios presentes no sistema internacional na época, só poderiam ser driblados se houvesse uma certa coletividade, o que muitas vezes não se conseguiu, pois os países optaram muitas vezes por não cooperar (HAASS, 2009).

O mundo se encontrava muito mais difícil de ser gerido por uma única superpotência. A era pós-Guerra Fria de unipolaridade dos Estados Unidos havia acabado, principalmente pelo crescimento contínuos de outros países e da globalização, não havia mais uma liderança norte americana no cenário global, que ficava muito mais complexo e difícil de manejar (HAASS, 2009).

A retirada militar norte-americana do Afeganistão revelou-se difícil com o aumento da violência e constantes ataques que visaram as forças militares dos EUA. E a identificação das ameaças do novo século, das quais se destacam o terrorismo e a proliferação de armas nucleares, as alterações climáticas e a pobreza. (ALMENDRA, 2013, p.174).

Os novos problemas que ameaçavam a estabilidade internacional estavam exigindo dos Estados Unidos algo que ele não poderia fazer no momento, o status de “polícia do mundo” não se aplicava mais, pois não havia mais capacidade para isso e nem alguma vantagem prática, não havia muito a ser feito por Barack Obama (BOTELHO, 2013).

A política externa norte americana precisava ser reposicionada em esferas multilaterais, precisava haver uma maior prudência em relação ao envolvimento americano em mais conflitos externos, pois já existiam alguns inacabados, como o conflito no

Afganistão e no Iraque e que sobre eles recaíam cobranças por parte dos demais países e organizações internacionais, principalmente das Nações Unidas, que com a emergência desse novo cenário havia ganhado uma maior importância. Portanto essa nova ordem mundial exigia que não houvesse, por parte de um país poderoso como os Estados Unidos, ações unilaterais, mas sim ações *ad oc* que fossem assumidas por toda a comunidade internacional (BOTELHO, 2013).

Além do cenário internacional, outra questão que pode ser considerada como um choque externo é a morte do líder da al-Qaeda e mentor dos atentados do 11 de Setembro, Osama bin Laden.

O que Obama mais buscava com suas investidas, e que seu antecessor, George W. Bush foi falho em conseguir, era a localização de Osama bin Laden. Com ele sendo encontrado e capturado ou morto poderia mudar o rumo da sua política externa ofensiva ao terrorismo e a continuação das estratégias militares adotadas para a região AfPak (WOODWARD, 2010).

E logo depois que assumi o governo, determinei a Leon Panetta, diretor da CIA, que a morte ou captura de Bin Laden seria a prioridade nossa guerra contra a al-Qaeda, enquanto prosseguíamos em nossos esforços no exterior para impedir, desmantelar e derrotar sua rede. (OBAMA, 2011, tradução nossa)³³

Portanto, segundo Obama (2011, tradução nossa)³⁴ “a morte de Bin Laden marcara o êxito mais significativo até o momento nos esforços de nosso país em derrotar a Al-Qaeda.” E a partir desse momento pode adotar uma estratégia que envolvesse a retomada do protagonismo americano ao cenário internacional, fazendo com que suas ações intervencionistas naquela região fosse, de certa forma, legitimada pela comunidade internacional, já que ele não poderia sair completamente daquela região pois a al-Qaeda continuava a operar ao longo dessa fronteira e através de seus associados através do mundo e havia a certeza de que ela continuaria a tentar elaborar ataques contra os Estados Unidos, portanto deveriam permanecer vigilantes tanto em seu território nacional como no exterior (OBAMA, 2011).

³³ “And so shortly after taking office, I directed Leon Panetta, the director of the CIA, to make the killing or capture of bin Laden the top priority of our war against al Qaeda, even as we continued our broader efforts to disrupt, dismantle, and defeat his network.” (Pronunciamento do presidente Barack Obama: Osama Bin Laden Dead, 2 de maio, 2011, The White House, Washington D.C)

³⁴ “The death of bin Laden marks the most significant achievement to date in our nation’s effort to defeat al Qaeda”. (Pronunciamento do presidente Barack Obama: Osama Bin Laden Dead, 2 de maio, 2011, The White House, Washington D.C)

Pode-se afirmar então, que a eliminação de Osama Bin Laden é considerado o verdadeiro desfecho apropriado à década de “guerra ao terror” e o início da readequação de uma política externa que vinha sendo utilizada por Obama e que, com essa mudança e essa nova imagem que essa ação trouxe pro país, poderia diferir também da adotada por Bush naquela região (DUEK, 2015).

3.3 Nível de mudança

Após essas explicações, e utilizando as categorias de mudanças descritas por Hermann (1990), sendo elas: mudanças de ajuste; mudanças de programa; mudanças no objetivo/problemas ou mudança na orientação internacional, somos capazes de responder, através de um debate entre alguns autores, sobre o nível de mudança que se deu as tomadas de decisão em política externa do presidente Obama, com relação ao seu antecessor, George W. Bush.

Portanto, segundo nosso raciocínio, pode-se afirmar que a administração Obama promoveu uma mudança no programa, ou seja, os meios utilizados para a execução da política externa norte americana para a região AfPak foram alterados, porém os fins continuaram os mesmos. Ou seja, “usou métodos diferentes aos do Partido Republicano, mas para alcançar sempre os mesmos objetivos por meio de políticas similares” (DÍAZ e OPPEN, 2012, p.37) e que “a realidade mostrou que Obama era apenas uma continuação da presidência de Bush, embora com um apelo mais charmoso e popular” (DÍAZ e OPPEN, 2012, p.36).

Prova disso, segundo Lassance (2010), é uma continuidade notável de uma política externa, no qual, durante a autoimagem criada desde a sua campanha eleitoral, tanto se opôs.

Segundo Mead e Joffe (2011, p.21):

Apesar de refletir o símbolo da mudança até na cor da pele, o presidente dos Estados Unidos Barack Obama tem demonstrado que, quando se trata de relações internacionais, não abandonou a cartilha de seu antecessor, o republicano George W. Bush (MEADE e JOFFE, 2011, p.21)

E mencionam alguns pontos que provam uma certa continuidade é a continuação na guerra do Iraque e na guerra do Afeganistão, a prisão de Guantánamo não ter sido fechada, a retomada dos tribunais militares para os prisioneiros de Guerra nesse centro de

detenção, ou seja, questões que ele se opôs claramente enquanto era candidato e que não conseguiu grandes mudanças (MEADE e JOFFE, 2011)

Meade e Joffe (2011, p.22) ainda afirmam que “vemos em Obama também um pouco de George W. Bush, o que é uma grande surpresa.” E que “hoje, sem dúvida, a surpresa, no mandato de Obama, é a continuidade.”

Bettiza e Phillips (2010) afirmam que mesmo depois de algum tempo no cargo de Presidente, Obama ainda não promoveu nenhum grande avanço em sua relação com os países do Grande Oriente médio e que a ameaça do terrorismo ainda está bem viva. Afirmam também que, em grande medida, seu foco mudou para uma contra insurgência no Afeganistão, ao invés de ser uma Guerra aberta contra o terrorismo em todo Oriente Médio e que embora houvesse uma tentativa de abandono da promoção da democracia a todo custo do Governo Bush, o apoio a ditadores impopulares na região e na aceitação da reeleição de Hamid Karzai como presidente no Afeganistão continuou no governo Obama, e isso atenuou qualquer otimismo que Obama pudesse ter ganhado com seu discurso no Cairo.

A expectativa era de que Obama não só revertisse a hostilidade dos anos Bush para a região, como também, de alguma forma, pudesse superá-la, o que não aconteceu e a realidade de que Obama voltou para um realismo presente nas administrações anteriores era muito difícil de ser aceita, principalmente pelo mundo mulçumano (BETTIZA e PHILLIPS, 2010)

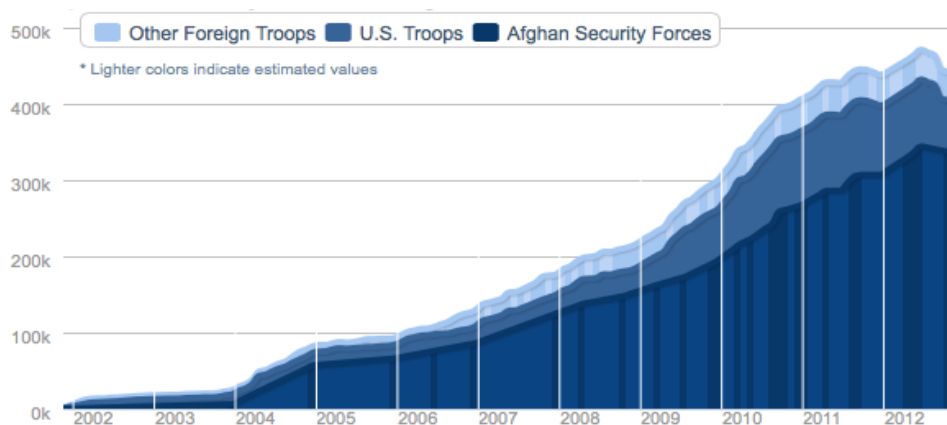
Na visão de Botelho (2013), Obama, através das suas medidas adotadas, aparenta ter renunciado à sua estratégia estritamente calculada de distanciamento do papel tradicional dos Estados Unidos no Grande Médio Oriente, antes exercido por Bush.

Atualmente, só se tem visto aumento de tropas e intervenções militares incansáveis com um alto uso de tecnologias, como os *drones* nessa região. Segundo o relatório *Independent Task Force Report*, publicado por Armitage e Berger (2010), desde que assumiu o cargo de Presidente dos Estados Unidos, Obama expandiu drasticamente os compromissos militares e civis no Paquistão e no Afeganistão, ou seja, Obama realizou operações estratégicas, que subscreveram um plano destinado a perturbar, desarticular e derrotar a grupos aliados da Al-Qaeda na região, e principalmente operações para evitar tanto o Afeganistão como o Paquistão de fornecer refúgios para terroristas internacionais no futuro.

Como podemos observar no seguinte gráfico, onde é notável que foi durante os anos

do primeiro mandato do Governo Obama que o Afeganistão mais recebeu tropas e forças de segurança em seu território.

Gráfico 4: Tropa e forças de segurança no Afeganistão, 2001 – 2012



Fonte: Brookings Institution (2012b, p.4)

Magnotta (2014), afirma que essas mudanças não foram possíveis principalmente por questões de tomada de decisão internas, como problemas com Congresso e com o círculo interno de assessores e burocratas do Governo Obama. Segundo ela, o primeiro mandato de Obama foi marcado por uma política de “puxa e empurra” com o Congresso e outro motivo que dificultava tomar medidas mais radicais e divergentes das tomadas por Bush seria que parte dos assessores e burocratas pertencentes ao *Small Group* que vinham da era Bush, foi mantida, como afirma Lassance (2010):

Manteve em postos-chave pessoas colocadas pelo seu antecessor (Gates, da Defesa, e Bernanke, no *Federal Reserve* – e se pode considerar na mesma linha a promoção do general Petraeus, de comandante das forças de Bush no Iraque para comandante geral das forças armadas de Obama) (LASSANCE, 2010, Pág. 46).

Lassance (2010), ainda compartilha do argumento de que a presidência de Obama não seria apenas o resultado do que o seu perfil é, mas principalmente o resultado das circunstâncias que limitam suas escolhas e de um sistema político que empareda seus movimentos e acrescenta que isso acontece, pois a presidência dos Estados Unidos funciona à base de movimentos simultâneos em que as políticas interna e externa ou se equilibram mutuamente ou entram em crise. Ou seja, a imagem do candidato que Obama buscou passou em sua campanha não pode ser consolidada após assumir a presidência, pois não bastava sua

vontade própria para que a política prometida fosse executada.

Pois, como visto, estas ações de política externa tomadas pelos Estados Unidos, não são tomadas apenas pelo Chefe de Estado e do Governo, existe também um seleto grupo de confiança do Presidente, que o ajuda a formular e tomar decisões de política externa, além do Congresso que também possui um papel relevante, das questões domésticas que também são levadas em conta e de possíveis choques externos (HERMANN, 1990). E grande parte desse círculo interno ter permanecido o mesmo do Governo Bush, pode ter favorecido a ocorrência de uma mudança apenas no programa e não a grande mudança ou um novo começo nas relações com o Paquistão e Afeganistão, como prometido em sua campanha eleitoral.

Duek (2015) afirma que o novo presidente e seus assessores estavam lendo os mesmos relatórios diários de ameaça que Bush uma vez leu. E observa que no segundo mandato de Bush já se havia revisado inúmeras práticas de contraterrorismo, sob intensa pressão do Congresso, grupos de interesse, e os tribunais do país. Concluindo que parte da razão para a continuidade era simplesmente a dificuldade técnica e política de alterar a maioria das políticas já existentes.

A questão do cenário internacional como influência para o não cumprimento da maioria de suas promessas, é exposta por Rattner (2009), e segundo ele, além das questões internas que geraram dificuldades, Obama herdou um mundo político bem mais complexo, mundo esse que tendia para a pluripolaridade de potências e com muitos conflitos eminentes em diversas áreas, que tendem a colocar em cheque a posição de superpotência dos Estados Unidos.

Portanto, segundo grande parte dos autores analisados, o governo Obama poderia ser uma continuidade do Governo Bush, com mudança se dando na forma de agir ou como afirma Hermann (1990), uma mudança no programa, porém com as prerrogativas iniciais continuando a mesmas.

A continuidade da Guerra contra o Terror é indiscutível, e o combate ao terrorismo internacional continuará certamente a ditar a política exterior norte-americana nos próximos anos. E Tais avanços em relação ao argumento do direito de legítima defesa contra o patrocínio passivo a o terrorismo internacional, iniciados pelo governo Clinton, e continuados pelo governo Bush, provavelmente continuarão a ser promovidos pelo governo Obama. (WAISBERG, 2008, Pág.42, 43)

Segundo Hynek (2009), um dos únicos distanciamentos do Governo Obama para o de Bush foi o abandono de negociações amigáveis com o Paquistão e a visão dele como um

país amigável na questão do abandono da guerra contra o terror. Este curso de ação foi substituída por uma nova concepção estratégica que vê o Paquistão como uma parte de extrema importância para a instabilidade e condição de insegurança afegã.

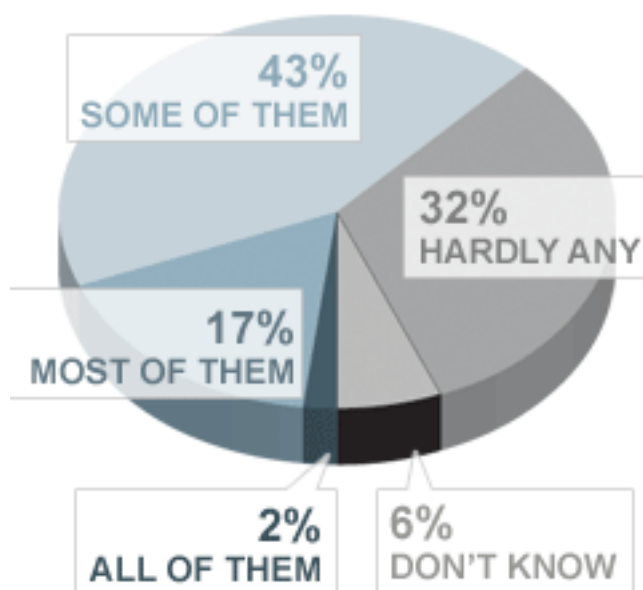
A mudança que Obama tem enfatizado, uma mudança na abordagem dessa guerra é a de ganhar a boa vontade e simpatia da população dessa região, enfatizando que, mais do que o combate militar, a proteção e segurança da população civil e a criação de oportunidades, estado de direito, democracia e infraestrutura seriam componentes essenciais para a quebra da rede social e opressiva do Taliban e o combate ao terrorismo (Vianna, 2010).

E por fim, segundo Restad (2012), considerando as primeiras medidas tomadas pela administração Obama, fica bastante claro que a intenção era frear as políticas da era Bush e aproximar-se da lei internacional e é bem provável que o candidato Obama realmente almejava o que ele disse na campanha eleitoral em 2008, porém foi confrontado não só com os poderes proporcionados ao presidente dos Estados Unidos, como também com os cenários de ameaça apresentados a ele.

Todas as propostas de mudança de política externa foram acompanhadas por uma auto-definição vocal em antipatia constante as políticas adotadas pelo presidente Bush. Obama prometeu desde o início que seu foco seria levar a luta para o núcleo da Al-Qaeda no Afeganistão e no Paquistão, mas seu tom geral, em comparação com a da administração Bush, tendeu muito mais em direção ao criticismo internacional das práticas de contraterrorismo dos Estados Unidos, e após tomar posse como presidente, logo ficou claro que haveria mais uma continuidade do que uma mudança nas políticas de contraterrorismo norte americanas (DUEK, 2015).

Através do gráfico feito pela CBSNEWS, é possível observar e incluir nesse debate também a opinião pública estadunidense, que como é observável, em sua grande maioria acha que Obama cumpriu parte das promessas de sua campanha, acompanhado de uma grande porcentagem de pessoas que acham que ele cumpriu quase nenhuma promessa.

Gráfico 5: Obama manteve as promessas de campanha?



Fonte: CBSNEWS (2010)

Como Pearlstein (*apud* RESTAD, 2012) observa, as políticas adotadas por Bush não diferem muito na administração Obama - e parece que toda a duração da administração Obama será assim.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista os argumentos expostos anteriormente, podemos agora chegar a uma conclusão no tocante ao principal tema deste trabalho: o nível de mudança na política externa no primeiro governo Obama contra o terrorismo em direção ao Paquistão e o Afeganistão.

Como podemos ver ao longo do primeiro capítulo, a política externa adotada pelo presidente George W. Bush logo após os atentados terroristas do 11 de Setembro de 2001, tinha um caráter militar altamente incisivo. "A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos", também denominado de Doutrina Bush, expõe as estratégias militares e políticas que começariam a ser utilizadas pelos EUA com a finalidade de priorizar a defesa e segurança nacional, tornando a luta contra o terrorismo o principal elemento de sua política externa e colocando os Estados Unidos a frente de uma "cruzada global contra o terror".

Como visto, as percepções da ameaça aos Estados Unidos e a importância do terrorismo internacional como fonte de ameaça à segurança estatal e também humana, tornou-se uma prioridade nas agendas de política externa governamentais, dando lugar a uma cooperação jamais vista na luta antiterrorista (CANTALAPIEDRA, 2008).

Portanto, a política externa de George W. Bush foi muito centrada na ideia dos Estados Unidos como uma nação indispensável e na ideia da predominância do poder norteamericano, principalmente o seu *hard power*, com base na defesa da liberdade e a promoção da democracia a todo custo, mesmo que por meio da força, principalmente em países que possuíam um regime de governo autoritário (DIMITROVA, 2011).

Porém com a entrada de Barack Obama nesse cenário, tudo levava a crer que isso iria mudar. Na sua campanha eleitoral Obama trazia uma certa esperança para o povo norteamericano que já estavam ficando saturados das investidas militares dos Estados Unidos.

Assim que tomou posse, os conflitos no Oriente Médio ocuparam um lugar primordial nas preocupações do novo presidente, ele buscava mudar o rumo que a política externa do seu antecessor, George W. Bush, havia tomado, através de um novo começo para as relações com o Oriente Médio, e principalmente com o Paquistão e o Afeganistão, com uma política que basicamente incentivava a cooperação e as parcerias no lugar de intervenções militares.

Para ele, o poder militar sozinho não resolveria os problemas enfrentados na região do Afeganistão e do Paquistão, por isso seria preciso um investimento econômico por parte

dos Estados Unidos para formar uma parceria. O uso do poder bélico atrelado a outros meios era visto por Obama, como atrelado a necessidade do uso da diplomacia e da obtenção de um consenso internacional para que os problemas pudessem ser resolvidos.

A partir da análise feita no capítulo seguinte, o teórico- conceitual, a partir do modelo de mudança em política externa de Charles Hermann, é possível chegar a uma conclusão de qual nível essas mudanças ocorreram. Quando se observa os agentes de mudança primários, sendo eles o líder predominante, a burocracia governamental, a reestruturação doméstica e o choque externo, é possível constatar a influência de cada um no processo decisório em política externa e por conseguinte em uma mudança em política externa.

O agente primário do tipo líder tem um papel fundamental, pois o dirigente político é o responsável em mudar o rumo e redirecionar a sua política externa tendo poder, força e segurança pra fazer essa alteração no governo. Nesse caso nota-se que a personalidade e estilo de tomada de decisão de Obama podem ser considerados com bastante precisão e que ele mantém as decisões estratégicas finais em assuntos de política externa em suas próprias mãos, mas sempre em consulta com um círculo interno e que por isso, ele seria sensível as prioridades desse pequeno grupo, podendo ocasionar uma mudança em política externa.

Na burocracia governamental, podemos concluir, a partir da própria constituição norte americana que o presidente não é uma ator unitário na tomada e decisão em política externa, sendo uma parte desse poder reservado ao Congresso, e que por não serem motivados apenas por fatores políticos, ao se basear também em suas convicções internas acabam impulsionando um facciosismo intrapartidário sobre as estratégias e decisões em política externa norte americana.

Com relação a reestruturação doméstica, percebe-se que a inclinação de Obama por tentar dar prioridade as questões domésticas influenciou em grande medida a mudança em sua política externa para o Afeganistão e o Paquistão. Fazendo com que ele dedicasse menos tempo, capital político e energia intelectual para as prioridades internacionais.

Já a captura seguida de morte do líder da al- Qaeda, Osama Bin Laden, se configura como o principal choque externo que foi capaz de mudar o direcionamento da política externa de Obama para aquela região. Pois a não captura dele no Governo Bush era justamente a lacuna que Obama sentia a necessidade de preencher.

Com isso, Obama conseguiu utilizar uma estratégia que envolvesse a retomada do protagonismo americano ao cenário internacional, fazendo com que suas ações intervencionistas passassem a ser legitimadas pela comunidade internacional.

Por fim, é possível concluir que a gestão de Obama promoveu uma mudança no programa, ou seja, os meios utilizados para a execução da política externa norte americana para a região do Afeganistão e Paquistão foram alterados, porém os fins continuaram os mesmos.

Através das medidas adotadas, ele demonstra ter abandonado sua estratégia que se distanciava da do seu antecessor, George W. Bush, onde os Estados Unidos exerciam um papel tradicional no Oriente Médio, fazendo com que, segundo a grande maioria dos autores analisados, o seu governo fosse até mesmo considerado uma continuidade do Governo Bush.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMENDRA, Sandra Cristina da Silva. **A política externa norte-americana de George W. Bush a Barack Obama – uma continuidade na mudança**. Tese de doutoramento em Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/767>> Acesso em: 11 mai. 2016

ARMITAGE, Richard L. BERGER, Samuel. MARKEY, Daniel S. **U.S. Strategy for Pakistan and Afghanistan**. Independent Task Force Report No. 65. Disponível em: <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Pakistan_Afghanistan_TFR65.pdf> Acesso em: 17 abr. 2015.

BAJORIA, Jayshree. **Obama's Pakistan Challenge**. 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/pakistan/obamas-pakistan-challenge/p18114>> Acesso em: 18 mai. 2016

BETTIZA, Gregorio. PHILLIPS, Christopher. **Obama's Middle East Policy: Time to Decide**. 2010. Disponível em: <<http://www2.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR003/bettiza.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

BIDDLE, Stephen D. **Obama's Afghanistan-Pakistan Strategy: 'A Reasonable First Step'**. 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/pakistan/obamas-afghanistan-pakistan-strategy-reasonable-first-step/p18982>> Acesso em: 18 mai. 2016

BOTELHO, Teresa. **Encruzilhadas americanas: política externa em tempo de fadiga intervencionista**. Relações Internacionais. Setembro : 2013. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-91992013000300010&script=sci_arttext&tlng=pt> Acesso em: 11 mai. 2016

BROOKINGS INSTITUTION. **Pakistan Index**. 2012a. Disponível em: <<http://www.brookings.edu>> Acesso em: 11 mai. 2016

BROOKINGS INSTITUTION. **Afghanistan Index**. 2012b. Disponível em: <<http://www.brookings.edu>> Acesso em: 11 mai. 2016

CANTALAPIEDRA, David Garcia. **A Administração Bush e o futuro da política estratégica dos EUA da GWOT à «Longa Guerra»**. Relações Internacionais Set. 2008 19 [pp. 055-072] Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992008000200005>. Acesso em: 13 abr. 2015

CBSNEWS. **Obama ends first year with 50% approval rating**. 2010. Disponível em: <<http://www.cbsnews.com/news/poll-obama-ends-first-year-with-50-approval-rating/>> Acesso em: 18 mai. 2016

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Obama-Biden Foreign Policy Agenda**. Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/world/obama-biden-foreign-policy-agenda-january-2009/p18307>> Acesso em: 11 mai. 2016

_____. **Terrorism Havens: Afghanistan. 2005**. Disponível em: <<http://www.cfr.org/afghanistan/terrorism-havens-afghanistan/p9357>> Acesso em: 11 mai. 2016

_____. **Pakistan's New generation Terrorists**. 2013. Disponível em: <<http://www.cfr.org/pakistan/pakistans-new-generation-terrorists/p15422>> Acesso em: 11 mai. 2016

CORTINHAS, Juliano da Silve. **Associação de variáveis sistêmicas e domésticas na análise das decisões de política externa**. Relações Internacionais em Revista, Curitiba, n. 6, p. 69-101, 2006. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/233>> Acesso em: 30 out. 2015

DEPARTMENT OF STATE. **National Security Strategy**. 2010. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015

_____. **Office of Antiterrorism Assistance: 2011 Fiscal Year in Review**. 2011. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/195222.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015

_____. Pronunciamento de Daniel Benjamin. **The Obama Administration's Counterterrorism Policy at One Year**. CATO Institute. Washington, DC 13 de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/ct/rls/rm/2010/index.htm>>. Acesso em: 11 maio. 2016

_____. Pronunciamento de Robert F. Godec, **U.S. Counterterrorism Policy**. Washington, DC. 30 de Junho, 2010. Disponível em: <<http://www.state.gov/j/ct/rls/rm/2010/index.htm>>. Acesso em: 11 maio. 2016

_____. Pronunciamento de Hillary Clinton. **"Hillary Clinton's Foreign Policy Address at the Council on Foreign Affairs"**, 15 de Julho, 2009, The White House, Washington D.C. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/>>. Acesso em: 15 out. 2015

DÍAZ, Juan. OPPEN, Florence. **Qual é o balanço do primeiro governo de Obama?**. Agosto de 2012. Disponível em: <<https://www.archivoleontrotsky.org/download.php?mfn=13062>>. Acesso em: 25 mai. 2016

DIMITROVA, Anna. **Obama's Foreign Policy: Between Pragmatic Realism and Smart Diplomacy?. Paris. 2011** Disponível em: <<http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/academy/Anna-Dimitrova-Obama's-Foreign-Policy-Between-Pragmatic-Realism-and-Smart-Diplomacy.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2016

DUEK, Colin. **Doctrine Obama**. Oxford University Press. 2015 Acesso em: 20 jan. 2016

GELB, Leslie H. **The Holes in Obama's Afghanistan Plan**. 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/afghanistan/holes-obamas-afghanistan-plan/p19007>> Acesso em: 18 mai. 2016

GEORGE, Alexander L.; BENNET, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005. Acesso em: 20 abr. 2016

GOMES, Aureo de Toledo. **Doutrina Bush: uma análise de política**. Relações Internacionais no Mundo Atual, Curitiba, n. 7, p. 33-56, 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/toledo.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016

HAASS, Richard N. **Obama Era Confronts A New World**. 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/obama-era-confronts-new-world/p21083>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

HERMANN. Charles. **Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy**. International Studies Quarterly, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1990), 3-21. Disponível em: <<http://www.voxprofessori.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-Changing%20Course%20When%20Governments%20Choose%20to%20Redirect.pdf>> Acesso em: 30 out. 2015

HYNEK, Nik. **Continuity and change in the U.S. foreign and security policy with the accession of the President Obama**. Institute of International Relations. Praga. 2009. Disponível em: <mercury.ethz.ch/serviceengine/Hynek-Obama-ENG.pdf> Acesso em: 20 abr. 2015

IISS (International Institute for Strategic Studies). **The military balance**. 2010 Acesso em: 30 abr. 2016

JONES, Sundaa A. Bridgett. **Obama's Lifeline to Pakistan**. 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/pakistan/obamas-lifeline-pakistan/p19076>> Acesso em: 18 mai. 2016

JERVIS. Robert. **Understanding the Bush Doctrine**. Political Science Quarterly Volume 118 Number 3. 2003. Disponível em: <<http://www.psqonline.org/viewContent.cfm?sk=21F4EDD3C8D21FEAC31CC0CF3EA40ACE02C4E8A8B15E85C6BB90B7D7F0CFFE>> Acesso em: 13 abr. 2015

KELNER, Douglas. **9/11, Spectacles of Terror, and Media Manipulation: A Critique of Jihadist and Bush Media Politics**, 2003 disponível em: <<https://pages.gseis.ucla.edu/faculty/kellner/essays/911tersspectaclemedia.pdf>> Acesso em: 11 mai. 2016

LASSANCE, Antônio. **Barack Obama, Ano I**. Meridiano 47 n. 114, jan. 2010 [p. 46 a 47]. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/01/12/barack-obama-ano-i-por-antonio-lassance/>> Acesso em: 13 abr. 2015

LEFFLER, Melvyn P. **9/11 and the Past and Future of American Foreign Policy**. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 79, No. 5 (Oct., 2003), pp. 1045-1063. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3568953>> Acesso em: 11 mai. 2016

LETTS, Marcus. **Obama's discourse of "hope": Making rhetoric work politically**. School of Sociology, Politics and International Studies University of Bristol Working Paper No. 04-09 2008-2009 Disponível em: <<http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/spais/migrated/documents/letts0409.pdf>> Acesso em: 11 mai. 2016

LIMA, Leonardo Perez. **Terrorismo, doutrina Bush e a estabilidade do sistema internacional**. Revista Fronteira, Belo Horizonte, v.4, n.7, pp.109-131, jun. 2005. Disponível em:< <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/5301>> Acesso em: 11 mai. 2016

MAGNOTTA, Fernanda Petená. **O papel do congresso dos EUA na formulação de política externa do Governo Obama**. BJIR, Marília, v.3, n.1, p. 120-145, Jan./Abr. 2014. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/3484>>. Acesso em: 13 abr. 2015

MAZETTO, Francisco. **O terrorismo na história**. Disponível em: <www.ecsbdefesa.com.br/fts/Terrorismo.pdf>. Acesso em: 21 de Agosto de 2013.

MEAD, Walter Russell. JOFFE, Josef. **A surpresa é o continuísmo do governo Obama**. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/22532>>. Acesso em: 25 mai. 2016

MOENS, Alexander. BARBEE, Inu. **The Foreign Policy of Barack Obama: between dreaming and doing**. 2010. Disponível em: <http://www.cicerofoundation.org/lectures/Moens_Barbee_Barack_Obama_Foreign_Policy.pdf> Acesso em:

OTAN. **Resolute Support Mission (RSM): Key Facts and Figures**. 2013. Disponível em: <http://www.nato.int/isaf/placemats_archive/2013-08-01-ISAF-Placemat.pdf> Acesso em: 18 mai. 2016

PILLAR, Paul R. **Terrorism and U.S. Foreign Policy**. Brookings Institution Press, 2004 Acesso em: 20 jan. 2016

PINHEIRO, Leandro Guerreiro C. **Guerra do Iraque: análise de sua legalidade frente ao direito internacional contemporâneo**. 2003. Disponível em: <http://www.soleis.com.br/artigos_guerra_iraque.pdf> Acesso em: 11 mai. 2016

RATTNER, Henrique. **Obama e o Oriente Médio**. Revista Espaço Acadêmico, no 97, junho de 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/7157>>. Acesso em: 13 abr. 2015

REIS, Elton Gomes dos. **As contribuições teórico-metodológicas da análise de política externa contemporânea.** 2016. Disponível em: <<https://voxmagister.wordpress.com/2016/01/25/as-contribuicoes-teorico-metodologicas-da-analise-de-politica-externa-contemporanea/>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

RESTAD, Hilde Eliassen. **The War on Terror from Bush to Obama: On Power and Path Dependency.** NUPI Working Paper 798. Norwegian Institute of International Affairs . 2012. Disponível em: <http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/142735/ipublicationdocument_singledocument/ac4cb615-edea-44da-87b4-b1be7cd6069e/en/NUPI-WP-798-Restad.pdf>. Acesso em: 30 out. 2015

REZENDE, Flávio da Cunha. **Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada.** Revista Brasileira de Ciência Política. no.6 Brasília Jul./Dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000200012>

ROGERS, Paul. **Terrorism.** In: Security Studies: an introduction. Paul D. Williams (org.). Londres e Nova Iorque: Routledge. 2008. Acesso em: 20 jan. 2016

SALOMÓN, Mónica. PINHEIRO, Leticia. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos.** *Revista Brasileira de Política Internacional.* 56 (1): 40-59. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/03.pdf>> Acesso em: 20 mai. 2016

SENROR, Daniel. WEHNER, Peter. **Afghanistan Is Not 'Obama's War'.** 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/afghanistan/afghanistan-not-obamas-war/p20143>> Acesso em: 18 mai. 2016

SORTO, Fredys Orlando. **A Doutrina Bush das Guerras Preventivas e o Sistema das nações Unidas.** MERCADANTE, Aramita, MAGALHÃES, José Carlos de. (Orgs.). Reflexões sobre os 60 anos da ONU. Ijuí: Unijuí, 2005. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/view/14816>>. Acesso em: 20 abr. 2015

SPOSITO. **Mudança de política externa: proposta de um modelo. Anais do III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP).** Novembro de 2011 Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2011/italo_sposito.pdf> Acesso em: 30 out. 2015

TADDEO, Valentina. **U.S. Response to Terrorism: A Strategic Analysis of the Afghanistan Campaign.** Journal of Strategic Security. Volume 3 Number 2 Summer 2010. Disponível em: <<http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=jss>> Acesso em: 11 mai. 2016

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **United Nations Security Council Resolution 1368**. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>>. Acesso em 17 abr. 2015.

_____. **United Nations Security Council Resolution 1373**. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>>. Acesso em 17 abr. 2015.

VIANNA, Alexander Martins. **Paradoxos da política externa de Barack Obama** – Anno Primo. Revista Espaço Acadêmico, no 105, Fev. 2010. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/9187>>. Acesso em: 13 abr. 2015

VIGEVANI, CEPALUNI. A Política Externa de Lula da Silva: **A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002> Acesso em: 30 out. 2015

WAISBERG, Tatiana. **Obama e Política Exterior: Novas Perspectivas para a Guerra contra o Terrorismo**. Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 42 a 43]. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/854>>. Acesso em: 13 abr. 2015

WHITE HOUSE. Pronunciamento de George W. Bush. **Address to the Nation on the September 11 Attacks**. Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf> Acesso em: 21 abr. 2015

_____. Pronunciamento do presidente Barack Obama: **Osama bin Laden Dead**. 2 de maio, 2011, The White House, Washington D.C. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/blog/2011/05/02/osama-bin-laden-dead>> Acesso em: 21 abr. 2015

_____. Pronunciamento do presidente Barack Obama no Cairo, Egito: **Um novo começo**, 4 de junho, 2009a. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/files/documents/anewbeginning/POTUS%20speech%20Cairo-Portugese-AS-DELIVERED.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2015

_____. Pronunciamento do presidente Barack Obama: **The way forward in Afghanistan and Pakistan**, 1 de dezembro, 2009b. The White House, Washington D.C. <Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>> Acesso em: 20 abr. 2015

WOODWARD, Bob. **Obama's Wars**. Simon and Schuster. New York, NY. 2010 Acesso em: 20 jan. 2016

ANEXO A – Lista de agências que integram o Departamento de *Homeland Security*

The U.S. Customs Service

The Immigration and Naturalization Service

The Federal Protective Service

The Transportation Security Administration

Federal Law Enforcement Training Center

Animal and Plant Health Inspection Service

Office for Domestic Preparedness

The Federal Emergency Management Agency

Strategic National Stockpile and the National Disaster Medical System

Nuclear Incident Response Team, Domestic Emergency Support Teams

National Domestic Preparedness Office

CBRN Countermeasures Programs

Environmental Measurements Laboratory

National BW Defense Analysis Center

Plum Island Animal Disease Center

Federal Computer Incident Response Center

National Communications System

National Infrastructure Protection Center

Energy Security and Assurance Program

U.S. Coast Guard, U.S. Secret Service